

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La réglementation des télécommunications en Belgique

Poullet, Yves; De Crombrughe, Bertrand

Published in:

Administration Publique - Trimestriel

Publication date:

1986

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Poullet, Y & De Crombrughe, B 1986, 'La réglementation des télécommunications en Belgique', *Administration Publique - Trimestriel*, Numéro 3, p. 187-215.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LA REGLEMENTATION DES TELECOMMUNICATIONS EN BELGIQUE

par

B. DE CROMBRUGGHE
Chercheur au C.R.I.D. des F.N.D.P. à Namur
Avocat à Bruxelles

Y. POULLET
Directeur du C.R.I.D.
Chargé de cours aux F.N.D.P. Namur

PLAN

Chapitre I : Le Monopole de la Régie

Section 1. Les règles spécifiques

- § 1. Les textes
- § 2. L'établissement et l'exploitation
- § 3. La correspondance du public
 - a) La partie du mot public
 - b) La partie du mot correspondance
- § 4. Les lignes et bureaux télégraphiques et téléphoniques
 - a) L'étendue de la ligne
 - b) Les télécommunications par l'éther

Section 2 : Les principes généraux du droit public

Chapitre II : La Régie, aspects institutionnels et statutaires

Section 1 : De la création au holding public

- § 1. La création de la Régie
- § 2. Le statut de la Régie : une entreprise publique caractérisée par une faible autonomie
- § 3. La Régie comme holding public ; la loi du 7 décembre 1930

Section 2 : Les lois du service public

- § 1. Les trois règles fondamentales
 - a) La loi du changement
 - b) La loi de la continuité
 - c) La loi de l'égalité

§ 2. Les attributs du service public

- a) Les compétences administratives et réglementaires
- b) Un Service public irresponsable

Chapitre III : Aspects contentieux

Section 1 : La location de ligne

- § 1. Les principes en vigueur
- § 2. Les exceptions
- § 3. Les promesses de la commutation par paquets.

Section 2 : La fourniture et la connexion d'équipements

- § 1. La fourniture
- § 2. La connexion
- § 3. De lege ferenda

Section 3 : Les réseaux de télédistribution

- § 1. Le statut légal de la télédistribution
 - a) Le statut actuel
 - b) Le projet de loi relatif à la télédistribution et à la publicité commerciale
- § 2. Compétence nationale ou communautaire ?
 - a) Les travaux préparatoires de la loi spéciale
 - b) Les incompatibilités
 - c) Le projet de loi relatif à la télédistribution et à la publicité commerciale

Section 4 : Les communications hertziennes

- § 1. Les règles d'utilisation
- § 2. Le projet de loi relatif à la télédistribution et à la publicité commerciale

Conclusions

INTRODUCTION

1. Une communication existe dès qu'il y a transfert d'une information (un mot, une image) d'une personne à une autre. Elle devient télécommunication à partir du moment où le transfert se fait sur une distance telle que ni l'ouïe, ni la vue ne pourraient encore percevoir l'information. Pratiquement, la télécommunication suppose la transformation du message oral ou visuel en un message électrique, lequel est véhiculé par des infrastructures diverses jusqu'à sa destination, où il est retransformé en sens inverse en un message oral ou visuel compréhensible pour l'être humain.

Ainsi, trois éléments concourent à créer une télécommunication : l'existence d'une information, sa transformation vers une forme transportable, et son transport.

2. Diverses techniques ont été développées pour réaliser la télécommunication : d'abord le télégraphe et le télex (transport du texte, donc information visuelle), ensuite le téléphone qui transporte la conversation (information orale), enfin, la radio qui transporte des sons, et la télévision qui transporte des images couplées avec des sons.

Le moyen de transport le plus ancien est le fil, utilisé pour le télex et le téléphone. La télécommunication par l'éther, où le fil est remplacé par une combinaison d'émetteurs et de récepteurs a pris son essor essentiellement avec la radio et la télévision, mais aussi par la nécessité de communiquer vers et à partir des plateformes mobiles tels les navires, les aéronefs et les véhicules, ou des plateformes lointaines, tels les satellites.

3. Les particularités de chacune de ces techniques, et l'ordre dans lequel elles sont apparues, ont marqué leur empreinte sur l'organisation de la télécommunication en Belgique.

La construction de réseaux télex et téléphone nécessitant outre des investissements considérables, certaines prérogatives la puissance publique pour la pose, l'entretien et la garde des lignes, la responsabilité en fut confiée très tôt à l'Etat. Depuis 1930 elle revient à une émanation de l'Etat, la Régie des Télégraphes et Téléphones.

La télécommunication par l'éther par contre, ne supposait pas la pose d'infrastructure intégrée, mais plutôt la distribution dans le public, d'une multitude d'équipements ad hoc. La propriété privée apparaissait comme une solution logique et pratique à une exception près : la programmation et l'émission à

grande échelle d'informations simplement audio ou audio-visuelles, était jugée trop importante pour en permettre l'abandon à l'initiative privée.

La programmation et l'émission furent confiées en 1930, à un organisme également sous contrôle étatique, l'Institut National de Radiodiffusion, d'où sont issus les B.R.T. et R.T.B.F. connus aujourd'hui.

Le principe de l'initiative et de la propriété privée subsistait cependant en ce qui concerne la partie réception de la programmation, ainsi que pour les autres formes de télécommunication par l'éther. De toute évidence, l'utilisation de l'éther posait le problème de la compatibilité des fréquences, et une coordination au sein d'un organisme central était nécessaire. Dès 1930, c'est la Régie qui en fut chargée. Sa responsabilité dans le domaine fut toutefois réaménagée par la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications.

4. Ainsi, vers les années 1960, la situation réglementaire des télécommunications se résumait comme suit : le télex et le téléphone utilisant la technique du fil, relevaient de la Régie des Télégraphes et Téléphones ; la radio et la télévision, utilisant la technique sans fil, appartenaient aux instituts publics de radio et télédiffusion ; et quant aux autres formes de télécommunication par l'éther, le principe directeur était la liberté d'initiative couplé toutefois d'un contrôle étroit de la Régie, afin d'assurer la sécurité des ondes.

Deux facteurs ont remis ce partage de compétences en question.

5. Le premier facteur est apparu avec les réseaux de télédistribution, lesquels ont pris leur véritable essor dans les années 1970. Ces réseaux utilisent la technique du fil, apanage de la Régie. Ils ne concernent cependant ni le télex, ni le téléphone, mais uniquement le transport de programmes de radio et de télévision, relevant des instituts publics de radio et télévision. L'arrêté royal de 1966 qui organise le statut des télédistributeurs reflète l'ambiguïté de leur situation placée entre deux compétences. D'une part, la Régie exerce une tutelle sur les réseaux, et d'autre part, les télédistributeurs sont tenus de retransmettre les programmes des instituts publics de radio et télévision, avec interdiction de créer une programmation propre (1).

6. Le second facteur résulte des progrès technologiques dans les moyens de télécommunication. Ces progrès annoncent la clôture de l'ère du télex et du

¹ Mise à part une petite exception pour la musique et le théâtre uniquement par voie sonore, d'ailleurs guère exploité. La retransmission de programmes radio et télévision étrangers était cependant autorisée.

téléphone, pour ouvrir non seulement celle de la communication à l'aide de l'ordinateur (téléphones «intelligents», télex rapides, consultation de banques de données, transferts de données, guichets de banque automatiques, transmission électronique de textes, d'images...), mais également celle de la visio-phonie, de la visio-conférence, de la télésurveillance, de la télégestion et télécommande, etc... L'évolution se fait de la télécommunication par texte (télex), ou par voix (téléphone), vers une télécommunication soit automatisée entre ordinateurs, soit plus complète couplant à la fois la vue et le son. Mais ces formes améliorées de télécommunication ne peuvent se faire qu'à l'aide de réseaux de transports extrêmement performants, c'est-à-dire qui permettent un débit élevé d'informations sous forme analogique ou digitale. Les réseaux télex, téléphoniques, et celui mis en place récemment par la Régie, réseau à commutation par paquets (DCS), ne suffisent qu'aux moindres des applications promises pour l'avenir. L'attention s'est donc naturellement portée sur les réseaux qui véhiculent déjà de l'information audio-visuelle, c'est-à-dire les réseaux de télédistribution. Mais en outre, entrer dans l'ère de la communication audio-visuelle signifie aussi qu'il faut réviser les principes qui octroient aux instituts publics de radio et télédiffusion une position privilégiée.

7. Ainsi, à terme, télex et téléphone d'une part, télévision, d'autre part, fusionneront dans un système global de télécommunication. Les actuels partages de compétences fondés sur l'existence de différents moyens techniques de «télécommuniquer» ne tiennent plus lorsque la technique tend précisément à les confondre.

8. Le propos est dès lors d'examiner la manière dont les télécommunications sont réglementées en Belgique et de porter une attention toute particulière sur les aspects de cette réglementation qui sont remis en question sous la pression de l'évolution technologique.

Etant donné que la caractéristique principale de cette réglementation est l'omniprésence de la Régie des Télégraphes et Téléphones, c'est autour de celle-ci que le plan est structuré.

Le premier chapitre étudie la portée du monopole légal de la Régie, et par là, décrit le partage de ce qui revient au monopole public et de ce qui est laissé à l'initiative privée.

Le second chapitre traite des aspects institutionnels et statutaires de la Régie.

Le troisième étudie les volets contentieux de l'actuelle réglementation des télécommunications.

CHAPITRE I: LE MONOPOLE DE LA REGIE

SECTION 1. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES

§ 1 *Les textes*

9. Avant tout développement il y a lieu de mettre le lecteur en garde contre le fait qu'en matière de télécommunications, l'argument du texte n'est pas décisif. En effet, forte de ses origines d'administration publique (infra, section 1, § 4), de ses liens avec le pouvoir politique par l'intermédiaire des Ministres de tutelle et de l'absence de contestation pendant de longues années, la Régie a assumé la réglementation et l'exploitation des télécommunications au-delà de ce qu'une analyse rigoureuse des textes permet de justifier.

10. La loi du 19 juillet 1930 crée de la Régie des Télégraphes et Téléphones et lui reconnaît une licence générale pour l'exploitation de la télégraphie et de la téléphonie avec et sans fil. Une autre loi, datée du 13 octobre 1930, contient les dispositions relatives au monopole. Elle reprend et coordonne les dispositions qui étaient applicables avant la création de la Régie, et les adapte à la nouvelle situation.

Son article 1er confirme le monopole public dans les termes suivants: «La Régie des Télégraphes et des Téléphones a seule le droit d'établir et d'exploiter pour la correspondance du public, des lignes et des bureaux télégraphiques et téléphoniques. Elle peut, par des arrangements particuliers, autoriser des tiers à coopérer à cette exploitation».

11. La coopération de tiers à l'exploitation du télégraphe et du téléphone devait rester à la discrétion de la Régie. Elle n'a guère connu d'application, de sorte qu'il faut affirmer que la Régie a fait pleinement usage de son monopole.

12. Celui-ci se définit par plusieurs éléments:

- l'établissement et l'exploitation;
- pour la correspondance du public;
- de lignes et bureaux télégraphiques et téléphoniques.

Chacun de ces éléments fera l'objet de commentaires particuliers.

§ 2. *L'établissement et l'exploitation*

13. Ces termes visent les lignes et bureaux dont la signification est examinée plus loin au § 3.

Ni la notion d'établissement, ni celle d'exploitation ne sont commentées dans les travaux préparatoires de la loi. En réalité, la portée et la signification de ces

notions étaient à l'époque évidentes. En effet, il s'agissait par là de signifier la continuation par la Régie, d'activités prises en charge auparavant par l'administration des télégraphes et téléphones.

En ce sens, le monopole de la Régie devait comprendre l'installation d'infrastructures et leur préparation à la communication, ainsi que la revente, selon les principes commerciaux (2), du service que ces infrastructures peuvent rendre. Il lui revient donc de concevoir l'architecture des réseaux, d'acquérir les équipements nécessaires, de les poser, de gérer ces réseaux aux fins d'exploitation, et donc d'en déterminer les règles d'utilisation.

Ces compétences correspondent à la volonté du législateur de donner à la Régie les moyens d'équiper le pays d'un réseau homogène et intégré, offrant un service égal à tout utilisateur. Mais en l'occurrence, ces dispositions ont aussi pour effet de confier à la Régie la détermination de la demande de communication et de décider souverainement de l'offre d'infrastructure qui doit y correspondre, choses normalement arbitrées par les mécanismes d'un marché.

15. Ceci dit, la Régie ne manufacture pas elle-même les câbles et équipements dont sont composés ses réseaux de télécommunication. Puisque ce n'était pas nécessaire pour assurer l'homogénéité du réseau, la loi organique de la Régie n'a pas inclus cette activité dans sa licence. Si donc la fourniture des éléments des réseaux a toujours eu pour origine l'industrie manufacturière privée, la Régie dispose cependant d'un pouvoir de monopole puisqu'elle est, du fait de son monopole, à peu de choses près la seule cliente de l'industrie en Belgique.

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant de constater qu'à l'instar de ce qui s'est passé dans les pays voisins, des relations privilégiées se sont nouées avec les industries établies sur le territoire national. Cela répondait non seulement au souci de développer, dans le cadre d'une stratégie industrielle, une compétence technique et un savoir-faire en Belgique, mais également au souci d'injecter dans le circuit économique belge les deniers publics affectés aux télécommunications.

§ 3. La correspondance du public

a) La portée du mot «public»

16. Les termes «pour la correspondance du public» signifient que le monopole de la Régie est défini par un critère de finalité, ce qui a pu donner lieu, par voie de déduction, à une appréciation extensive de ce monopole.

² Cf. l'article 1 de la loi du 19 juillet 1930.

17. Le concept «correspondance du public» n'est ni expliqué, ni commenté dans les travaux préparatoires, et son sens n'est pas immédiatement apparent. Toutefois, il ne peut être compris comme désignant uniquement la correspondance publique, c'est-à-dire émise par des personnes publiques (par exemple, les ministères), ni les communications publiques, c'est-à-dire dont le contenu s'adresse à tous (3). Il désigne les échanges d'informations entre personnes qui font partie du public. En d'autres termes, la référence au mot «public» indique qu'il s'agit d'un mode de communication universel auquel tous les membres du public sont supposés participer. La réalisation d'un tel objectif nécessite non seulement un ensemble de lignes pour relier les membres du public, mais également la possibilité de commutation, afin de permettre l'établissement d'une liaison exclusive de toute personne à toute personne. Or, c'est précisément à cette fonction que répondent les réseaux télégraphiques et téléphoniques, et c'est donc sur eux que le monopole porte en particulier.

18. Comme telle, la définition du monopole n'exclut pas l'existence de lignes privées, ni même de réseaux privés. En effet, l'article 1er de la loi du 19 juillet 1930 prévoit que la Régie «peut s'intéresser à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des installations privées». Ceci prouve bien que le législateur de 1930 n'entendait pas interdire les réseaux privés.

Cependant, dans la mesure où des réseaux privés sont créés en grand nombre, ils sont susceptibles de soustraire du trafic au réseau public remettant en cause son caractère universel.

19. Il s'est agi dès lors de déterminer à partir de quand un réseau privé transporte de la correspondance du public, ou, en d'autres mots, à partir de quand deux correspondants sur un réseau devaient être considérés l'un vis-à-vis de l'autre comme faisant partie du public.

L'article 15 de la loi du 19 octobre 1930 fixait un critère : «...Aucune ligne de cette catégorie — c'est-à-dire qui ne fait pas partie des réseaux de la Régie — ne peut, sans autorisation du gouvernement, franchir les limites d'une propriété particulière».

Ensuite, l'arrêté royal du 15 novembre 1933 (4) vint déterminer les conditions d'exercice de l'autorisation gouvernementale. Son article 3 affirme que l'établissement de lignes qui ne franchissent pas les limites

³ En effet, les articles 17, 18 et 19 de la loi du 10 octobre 1930 protègent le contenu des conversations transitant par les réseaux télégraphiques et téléphoniques, démontrant bien que ces conversations ne sont pas publiques.

⁴ Il fut modifié, mais pas en ce qui concerne notre propos, par l'A.R. du 2 juillet 1935.

d'une propriété particulière, n'est soumis à aucune formalité. Les lignes qui franchissent de telles limites ne peuvent être établies qu'avec autorisation du gouvernement et une telle autorisation ne peut être accordée «que si les propriétés à relier sont habitées par des personnes qu'unit une parenté au premier degré, ou sont occupées par les services d'une même exploitation industrielle ou commerciale».

20. Il est à noter que certains réseaux qui sont considérés comme privés, sont dispensés de l'autorisation gouvernementale (5); sont visées les lignes réservées à l'usage exclusif des administrations de l'Etat, des provinces et des communes, ainsi que celles des concessionnaires à l'exploitation de services d'utilité publique (6). Un traitement particulier est prévu pour les réseaux de la Défense Nationale (7).

21. Ces textes pris dans leur ensemble ont pour effet de restreindre considérablement les possibilités d'établissement de réseaux privés et protègent ainsi l'investissement public. Les ministres des télégraphes et des téléphones se sont d'ailleurs fait des gardiens extrêmement alertes de cet investissement; ils refusent en général les demandes d'autorisation pour l'établissement de lignes privées alors même que l'article 3 de l'arrêté royal de 1933 précité semble le leur enjoindre, lorsque les conditions sont réunies.

22. La préoccupation des gouvernants de sauvegarder le réseau public va très loin. Ainsi, elle fonde l'interdiction qui est faite aux usagers d'octroyer à des tiers en permanence la permission d'utiliser leurs équipements connectés aux réseaux, sauf autorisation et/ou redevances supplémentaires (8). La mesure tend clairement à soutenir la demande pour de nouveaux raccordements et elle implique l'interdiction d'offrir régulièrement des services à des tiers à partir d'équipements de télécommunication dont on est titulaire.

Sa validité est discutable. En effet, un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes a conclu dans un cas mettant en cause la British Telecom avant sa privatisation, que certaines mesures tendant à rendre plus onéreuse, voire impossible, l'offre de services à des tiers, pouvait constituer une vio-

lation des règles de concurrence édictées par l'article 86 du Traité (9).

b) La portée du mot «correspondance»

23. Tel qu'il devait être compris à l'époque de la loi de 1930, ce terme visait l'échange d'informations entre personnes, sous forme de texte simplifié, comme dans le télégramme, ou sous forme de conversation orale, comme par le téléphone. Mais quelle portée faut-il lui accorder aujourd'hui, lorsque l'échange concerne en outre des textes longs et sophistiqués, des graphiques, des données informatiques, des images figées, voire bientôt des images mobiles? Le mot «correspondance» est trop général pour permettre une interprétation concluante.

24. Une confusion peut naître entre les termes utilisés par la loi, et un autre terme utilisé par la Régie pour définir son monopole, à savoir, l'interactivité (10).

Le mot «interactivité» a une portée extrêmement large et n'est pas propre à la télécommunication. Se référant à tout mode de communication, il signifie que l'individu qui s'exprime rencontre une réponse de la part d'autrui. L'échange de courrier papier est un mode de communication interactif, la réception par un journaliste d'une lettre d'un lecteur fait naître l'interactivité. Ainsi également des réactions sous quelque forme que ce soit, qui sont reçues par les auteurs de romans, de programmes radios, de programmes télévisés, de créations théâtrales, musicales, etc... La conversation orale où deux individus se répondent est éminemment interactive. Il en est bien sûr également aussi de la conversation téléphonique.

Ce qui caractérise ces situations, c'est le va-et-vient de l'information où chaque séquence est la réaction à une séquence précédente. Elles se distinguent des communications unilatérales qui ne suscitent pas de réaction de la part du diffuseur ou de l'émetteur.

25. De toute évidence, l'interactivité dans son acception générale, dépasse le rôle de la Régie tel que la loi de 1930 l'envisage. En effet, seuls le télégraphe (actuellement le télex) et le téléphone étaient à l'époque confiés au monopole de la Régie, à l'exclusion des autres moyens de communication, tels la poste, la radio, et la télévision. D'autre part, même lorsqu'il s'agit d'interactivité par telex et téléphone, il faut tenir compte de la nuance que la loi a prévue en parlant de «correspondance du public». La loi a institué un monopole pour l'exploitation d'un réseau de communication à accès généralisé, et non pas un monopole sur les réseaux interactifs.

¹⁰ En particulier à l'égard de la télédistribution.

⁵ Voir l'article 16 de la loi du 13 octobre 1930, et l'article 15 de l'Arrêté Royal précité.

⁶ Du moins «pour les nécessités de leur exploitation». Il s'agit des Chemins de fer et tramways, et des distributeurs d'énergie électrique. L'usage couvre par exemple la signalisation, la télécommunication, le télécontrôle...

⁷ Loi du 30 janvier 1934.

⁸ Article 15 et 86 de l'Arrêté Ministériel du 20 septembre 1978, fréquemment modifié.

⁹ Arrêté de la C.J.C.E. du 20 mars 1985, Italie c/Commission, Aff. n° 41/83; *Droit de l'Informatique*, 1985, n° 5, p. 28, note B. AMORY.

Cette nuance est importante pour les réseaux privés que le gouvernement autoriserait, dans le cadre de l'arrêté royal de 1933 précité, et pourrait le devenir pour la télédistribution. De semblables autorisations s'étant faites très rares, il est vrai que la nuance n'a actuellement guère de conséquences pratiques.

§ 4. Les lignes et bureaux télégraphiques et téléphoniques

26. Derniers éléments de la définition du monopole, ils limitent celui-ci de deux façons : d'une part, il y a absence d'un monopole sur les terminaux, et, d'autre part, il y a omission d'une référence à un monopole sur la télécommunication par l'éther. Ces deux aspects sont traités séparément.

a) L'étendue de la ligne

27. Ce qui frappe dans les mots «lignes et bureaux télégraphiques et téléphoniques», c'est le manque d'actualité de la terminologie. De toute évidence, la ligne désigne le fil et, par extension, les câbles sur lesquels transite le courant électrique porteur de l'information.

Mais quant à l'étendue de la ligne, et au sens du terme «bureau», des interrogations peuvent surgir. Ces mots ont-ils pour effet d'inclure dans le monopole l'appareil de téléphone sans lequel la ligne est inutilisable ?

L'enjeu de la discussion est de taille à l'heure où le poste téléphonique est susceptible de devenir clavier, écran, imprimante et ordinateur.

28. L'étude des textes de 1930 suggère une réponse négative. La loi du 13 octobre 1930 traite exclusivement de «lignes» dans leur sens propre, c'est-à-dire en tant que fils ou câbles. Cette interprétation ressort de l'objet de la loi qui est d'organiser les procédures particulières pour le placement, l'entretien et la protection des lignes, ainsi que de déterminer les droits et obligations des riverains et autres personnes concernées par l'installation des lignes. Nulle part, dans le texte, il n'est question de terminaux placés en bout de ligne.

29. Les mots «bureaux télégraphiques et téléphoniques» non plus, ne désignent pas, en termes anachroniques, le poste de téléphone. En effet, selon les travaux préparatoires, le terme bureau signifie le lieu où «la demoiselle du téléphone» réalisait manuellement la commutation (11), opération qui depuis lors

s'est automatisée et se fait en des endroits désignés par les termes «centraux téléphoniques».

Par ailleurs, les postes de téléphone installés à domicile étaient déjà nombreux à l'époque et la législation de 1930 les aurait nommément désignés si elle avait voulu les inclure dans le monopole.

30. Toutefois en 1930, la technologie du téléphone relevait d'un nombre restreint d'acteurs économiques. La Régie apparaissait tout naturellement comme l'organisme indiqué pour en assurer la distribution à grande échelle. Ainsi se chargeait-elle de l'acquisition de l'appareil téléphonique, de son placement, de son entretien et de son éventuel remplacement. Il en a été de même pendant longtemps pour les terminaux télex et les centraux domestiques pour lignes intérieures. La situation particulière de ces marchés permit à la Régie d'arguer que sa mission ne se bornait pas à mettre des «lignes» à disposition, mais consistait à fournir un service de télécommunication complet de bout en bout, de combiné téléphonique à combiné, et de téléimprimeur à téléimprimeur.

Or, si les deux lois de 1930 autorisent la Régie à placer et à exploiter des lignes et des terminaux, voire à faire le commerce des unes et des autres, elles ne lui octroient un monopole qu'en ce qui concerne les lignes et la commutation c'est-à-dire ce qu'on peut convenir d'appeler le réseau public.

Le réseau public ne s'étend donc point aux appareils de télécommunication des utilisateurs (12), c'est-à-dire aux appareils connectés mais non compris dans un réseau de télécommunication et construits et/ou adaptés pour servir à l'émission ou à la réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature qui sont transmis par le réseau de télécommunication.

31. Certes, la diversification des équipements terminaux rend de plus en plus difficile pour la Régie le maintien d'un monopole de fait sur la fourniture des appareils de télécommunication. Par le passé, l'acquisition massive de matériel relativement simple, leur mise à disposition et leur amortissement à long terme pouvaient constituer une charge financière supportable, voire rentable. Cela n'est certainement plus le cas, étant donné le nombre et la variété des équipements, parmi lesquels on compte les ordinateurs les plus coûteux.

Dès lors, un nombre croissant de terminaux font l'objet d'une transaction directe entre l'abonné au réseau et le fournisseur privé.

On verra plus loin, dans quelle mesure cette libéralisation a progressé.

¹¹ Travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1930, *Doc. Parl. Sénat*, 1982-1930, n° 172, p. 2.

¹² Par opposition, aux appareils de télécommunication du réseau qui eux font partie intégrante du réseau (centraux digitaux, etc...).

b) *Les télécommunications par l'éther*

32. La référence aux «lignes et bureaux» indique clairement que la loi a entendu restreindre le monopole à l'établissement et l'exploitation de la télégraphie et téléphonie par fil.

Il s'ensuit que le monopole de la Régie ne s'étend pas aux transmissions par éther. Ces dernières sont soumises à un régime différent, contenu actuellement dans la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Malgré l'interdiction de principe pour quiconque d'établir des radiocommunications, l'article 3 de cette loi vise clairement à permettre une exploitation ordonnée des radiocommunications par toute personne intéressée. Alors que le ministre des télégraphes et des téléphones délivre les autorisations, la Régie assigne les fréquences⁽¹³⁾. Aucune disposition n'impose au Ministre et à la Régie de donner autorisation et d'accorder la fréquence⁽¹⁴⁾, mais le refus sans motif d'impossibilité technique pourrait constituer un détournement de pouvoir ou violer le principe d'égalité entre les administrés (voir infra, Ch. II, section 2, § 1, C). On note que l'absence d'obligation de motiver la décision permet difficilement un contrôle de la légitimité d'un refus.

33. Bien sûr, l'absence de monopole sur les télécommunications sans fil n'enlève rien à la capacité de la Régie d'exploiter toute forme de télécommunication, y compris celle qui n'utilise pas la technique du fil. Cette possibilité est d'ailleurs expressément prévue dans l'article 1 de la loi organique de la Régie⁽¹⁵⁾. Elle doit cependant se faire en concurrence avec le secteur privé.

34. Par ailleurs, la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications attribue à la Régie les tâches de surveillance de l'exploitation ordonnée de l'éther (police de l'éther) et celle de l'agrément des normes relatives aux équipements de radiocommunications.

35. Dans ces circonstances, des difficultés surgissent lorsque la Régie des Télégraphes et Téléphones développe ses réseaux en intégrant et combinant la technique de communication par ligne ou par câble et la technique par voie hertzienne. Parmi ces extensions, on dénombre les services sémaphones et mobiles et, non les moindres, les communications hertziennes avec les satellites. Ces systèmes étant

affectés à la «téléphonie», ou en termes plus juridiques, à la «correspondance du public», doit-il s'ensuire une exclusion du secteur privé? La réponse en droit paraît négative et tant le ministre des télégraphes et téléphones que la Régie doivent, dans la mesure des disponibilités, permettre l'exploitation des fréquences nécessaires et, au besoin, en assurer la protection auprès des organismes internationaux⁽¹⁶⁾.

Cette solution découle du fait que la loi du 13 octobre 1930 limite le monopole à la télécommunication avec fil. Il ne peut y avoir à l'encontre des sujets de droits belges, quelque extension du monopole public de manière à inclure les télécommunications hertziennes et par satellite. La question pourrait devenir d'actualité dans la mesure où des initiatives privées tendraient à établir des liaisons à large bande en marge des réseaux publics.

SECTION 2: LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PUBLIC

36. Outre l'examen de textes, il y a lieu de tenir compte, dans l'appréciation de l'étendue du monopole et de la manière dont il est exercé, d'un ensemble de règles qui même si elles ne sont pas propres au secteur des télécommunications, ne s'en imposent pas moins aux monopoles publics.

On peut les résumer comme suit :

«Le monopole de droit, à savoir l'interdiction qui frappe les entreprises concurrentes, est en principe limité aux actes qui relèvent de la mission essentielle ou principale du service»⁽¹⁸⁾. C'est le principe de spécialité, affirmé timidement par le droit national, plus fermement par le droit communautaire⁽¹⁹⁾.

37. La position du droit communautaire s'inspire du principe prépondérant de la concurrence lequel fonde l'article 90 du Traité de Rome⁽²⁰⁾. Comme le note M. Quertainmont, sur base des principes de la C.E.E., «s'il n'est pas interdit à un Etat membre d'accorder un droit spécial ou exclusif dans la poursuite d'un intérêt public qui n'est pas contraire aux buts du Traité, par contre, un Etat ne peut créer en faveur

¹⁶ Notamment auprès du Bureau International d'Enregistrement des Fréquences au sein de l'U.I.T.

¹⁷ L'on pourrait être bientôt confronté à une semblable situation, puisque les Etats-Unis ont donné le feu vert à l'établissement de liaisons satellites transatlantiques par des sociétés privées. En Europe, ces sociétés auront besoin d'exploiter un canal hertzien du sol européen vers leur satellite.

¹⁸ P. ORIANNE, «La concurrence entre entreprises publiques et privées en droit belge», *Rapports au Xe Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, 1978, 527.

¹⁹ Sur le principe de «spécialité» et les difficultés de sa reconnaissance en droit belge, cf. la discussion de deux arrêts du Conseil d'Etat (C.E. 6 octobre 1955, en cause S.N.C.B., et C.E. 2 décembre 1981, en cause Société Coopérative Internationale de Voirie de Liège) in Ph. QUERTAINMONT, «La concurrence du secteur public au secteur privé», *Adm. Publique*, 1982, 125 et s.

¹³ Articles 3 de la loi et 17 de l'Arrêté Royal du 15 octobre 1979.

¹⁴ A noter que certains organismes se sont vus reconnaître un droit acquis pour l'utilisation de communications hertziennes (art. 2 de l'A.R. du 15 octobre 1979).

¹⁵ Loi du 19 juillet 1930 précitée.

d'une entreprise publique un droit spécial ou exclusif — tel un monopole — dont l'objet est de fausser la concurrence» (21).

38. Quant à la position du droit belge, elle est prudente même si la jurisprudence et la doctrine n'ont pas hésité, en particulier ces dernières années, à affirmer le principe de la limitation des activités monopolistiques de l'Etat au nom de la libre concurrence entre entreprises privées et publiques et de la liberté du commerce et de l'industrie (22).

La loi du 27 mai 1960 sur la protection contre l'abus de puissance économique n'est pas applicable aux entreprises publiques. En effet, l'article 27 de la loi prévoit seulement que les dispositions de cette loi ne «seront applicables à l'Etat, aux provinces, aux communes, aux établissements publics, ainsi qu'aux organismes d'intérêt public... (parmi lesquels, la R.T.T.), que lorsque le Roi, après avis des ministres qui en ont délibéré en Conseil, l'aura complétée et adaptée à cet effet». Cela aurait dû être fait, selon les termes de la loi (art. 29), dans un délai de cinq ans mais rien ne s'ensuivit.

Pourtant, il fut rédigé sous le gouvernement Martens III, un avant-projet de loi, qui disait : «la présente loi s'applique à l'Etat, aux provinces, aux communes, aux fédérations et associations de communes, aux communautés et aux régions, de même qu'aux établissements publics et aux organismes d'intérêt public» (23).

39. A plusieurs reprises, la jurisprudence a affirmé le principe de la spécialité limitant les prérogatives des entreprises publiques. On relèvera, en particulier,

²⁰ L'article 90 du Traité de Rome stipule :

«1. Les Etats Membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux et exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent Traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus.

«2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne peut pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».

²¹ Ph. QUERTAINMONT, art. cité à la note (18), cf. également, les conclusions de W. VAN GERVEN, «Egalité des entreprises privées et publiques devant la loi belge», *J.T.*, 1979, 246 et 247.

²² Comme le note QUERTAINMONT (art. cité, p. 121), «Le décret d'Allarde qui consacre ce dernier principe a également force obligatoire, n'ayant jamais cessé depuis 1795 de faire partie de notre arsenal législatif».

²³ L'avant-projet de loi Herman sur la concurrence soumettait les entreprises publiques aux dispositions sur la concurrence «dans les limites où l'application de la loi ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie».

deux décisions, dont l'une concerne la Régie des Télégraphes et Téléphones elle-même.

40. Dans le premier cas, il s'agissait d'un service privé de courrier rapide proposé par une société américaine et jugé par la Régie des Postes comme contraire à son monopole de droit. Au terme d'une décision longuement motivée, le président du Tribunal de Bruxelles conclut :

«Le monopole instauré par la loi du 26 décembre 1956 en faveur de la Régie des Postes n'affecte que les lettres missives, les cartes postales et les annonces adressées à l'exception notamment des papiers d'affaires». «Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'une entreprise a comme objet de livrer des plis moyennant un tarif qui atteint près de 100 fois le tarif postal, ce qui implique que ladite entreprise ne concurrence pas la Régie» (24).

41. Dans la seconde hypothèse, la Cour d'Appel de Bruxelles était saisie d'une action intentée par une entreprise de distribution d'électricité en remboursement de redevances perçues par la R.T.T. pour l'exploitation par cette entreprise, de lignes privées internationales fonctionnant à l'aide des courants porteurs de ses propres lignes électriques.

Les juges ont condamné la R.T.T. au remboursement pour perception indue de redevances :

«Attendu que le droit de la Régie de s'intéresser à la construction, à l'entretien et au fonctionnement des installations privées (art. 1er, al. 3, L. 19 juillet 1930) débordait du cadre de son monopole en matière de télégraphie et de téléphonie avec ou sans fil utilisées «à la correspondance du public» mais constitue un domaine où elle peut développer une activité commerciale ; que cette disposition n'accorde pas à la Régie le pouvoir d'exiger une redevance pour l'établissement et le fonctionnement des lignes privées de l'intimée, lesquelles ont été établies et fonctionnent sans intervention de la Régie» (25).

42. On se souviendra que l'article 16 de la loi du 13 octobre 1930 dispensait les concessionnaires de l'exploitation de services d'utilité publique d'obtenir une autorisation pour l'établissement des lignes nécessaires à leur exploitation. Si la Régie avait néanmoins perçu une redevance, c'est parce qu'elle avait estimé que la dispense d'autorisation ne signifiait pas que le réseau incriminé, n'était pas soumis à son contrôle. Au titre de ce contrôle, elle estimait pouvoir percevoir une redevance.

La Cour d'Appel a analysé une telle redevance

²⁴ Comm. Bruxelles (réf.), 13 janvier 1977, *J.T.*, 1978, 185.

²⁵ Appel Bruxelles, 12 décembre 1978, *J.T.*, 1980, p. 85.

classification établie par le Centre Européen de l'Entreprise Publique⁽³⁷⁾ met en évidence une autre dimension du statut de la R.T.T. Elle y apparaît comme une «administration personnalisée de l'Etat»⁽³⁸⁾. L'appellation met l'accent sur le fait que les fonctions réglementaires et administratives attachées au service public restent premières dans l'activité de la Régie, nonobstant le développement d'activités proprement commerciales. Le paragraphe 2a de la section 2 de ce même chapitre insiste sur cette dualité de l'activité de la Régie, à la fois entreprise et administration.

SECTION 3 : LA RÉGIE COMME HOLDING PUBLIC : LA LOI DU 7 DÉCEMBRE 1984

55. L'article 1er de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones fut modifié par la loi du 7 décembre 1984⁽³⁹⁾ qui y introduisit le paragraphe suivant : «Elle (la Régie) peut également, dans les conditions fixées pour chaque cas par le Roi, sur proposition du Ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions et après délibération en Conseil des Ministres, par voie de participation à des organismes ou sociétés publics ou privés, existants ou à créer, belges, étrangers ou internationaux, faire toutes opérations de quelque nature qu'elles soient, se rapportant en tout ou en partie à sa mission.

³⁷ Cette typologie est reprise et appliquée in «l'Entreprise publique en Belgique», *Cahier du C.R.I.S.P.*, 25 janvier 1974, n° 630. M.-A. FLAMME (Le régime des activités industrielles ou commerciales des pouvoirs publics en Belgique, *Rev. Int. Social.*, U.L.B., 1966, p. 150), parlant des Régies d'Etat (par ex. la R.T.T., la Régie des services frigorifiques de l'Etat, la Régie des voies aériennes), les définit comme des «services publics nationaux centralisés, gérés directement par le Ministre et donc dépourvus de toute autonomie organique». Pourtant ces régies — jouissent d'une autonomie technique, ont une comptabilité commerciale et un patrimoine distinct en font l'objet d'une gestion industrielle basée sur la considération du prix de revient.

³⁸ Dans le même sens, E. DE CANNART, *op. cit.*, p. 108.

³⁹ Loi du 7 décembre 1984.

Le premier projet (Projet n° 920/1) fut déposé à la Chambre des représentants le 18 septembre 1981. Cette loi est un exemple de l'initiative économique publique particulièrement développée en Belgique depuis la création de la S.N.I. (à cet égard, Ph. QUERTAINMONT, «La concurrence du secteur public aux entreprises privées», *Adm. Publique*, 1983, p. 128 et s., P. LIENARDY, l'actionnariat public : l'Etat ou la Régie, actionnaire dans les sociétés privées commerciales, *Bull. Doc. Min. des Finances*, sept. oct. 1981, p. 9 et s.).

⁴⁰ On s'interroge sur la nécessité de la loi du 7 décembre 1984, car l'article 1er de la loi du 13 octobre 1930 permettait déjà à la Régie, «par des arrangements particuliers, d'autoriser des tiers à coopérer à cette exploitation».

Certes, le texte de 1930 visait des concessions à des entreprises privées, et non la constitution de sociétés d'économie mixte. Sa mise en oeuvre était cependant plus facile et reposait sur la seule décision de la Régie.

On notera que pour la même raison, et presque en même temps, le décret de la Communauté Française du 27 mars 1985 (M.b. 27 avril 1985) autorise la R.T.B.F. à participer au capital d'entreprises dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission et à leur concéder certaines activités.

Cette participation doit être majoritaire lorsqu'il s'agit de son infrastructure»⁽⁴⁰⁾.

56. La modification de la loi entendait permettre à la Régie de prendre part à l'essor du secteur des télécommunications, en s'associant avec le secteur privé, à l'image de ce qui se fait ailleurs⁽⁴¹⁾. Les investissements importants que nécessitent la production de certains équipements de télécommunication ou la fourniture de certains services justifiaient que la R.T.T. fasse appel à des capitaux extérieurs, et ce par la voie de constitution de sociétés d'économie mixte, ou de participation à des sociétés privées⁽⁴²⁾.

Toutefois, par crainte de voir la Régie s'engager de cette manière dans des aventures financières aux résultats aléatoires, il fut proposé par le gouvernement à un moment de la discussion du projet de loi, que la participation serait en tous cas minoritaire⁽⁴³⁾. Ce texte rencontra une forte opposition en Commission de la Chambre, laquelle rejeta par principe toute décentralisation du monopole public en matière de télégraphes et téléphones. Frappé de caducité à la suite de la crise gouvernementale de 1981, le projet fut représenté en 1984. L'ajout de la dernière phrase relative à l'infrastructure rassura ceux des membres de la commission qui étaient opposés à tout démembrement de la Régie. C'est cette nouvelle version qui fut adoptée.

57. Les conséquences de cet ajout n'ont peut-être pas été perçues. Le texte impose à la Régie d'être majoritaire dans des organismes étrangers ou internationaux au sein desquels elle engage son infrastructure. Une telle exigence est absurde : la Régie participe de manière forcément minoritaire à des organismes internationaux propriétaires de système de satellites, tels Intelsat (depuis 1962) et Eutelsat (depuis 1976), tout en assurant diverses liaisons terrestres. Sur ce point, une rectification législative s'impose, à moins d'interpréter le terme «infrastructure» dans le sens d'infrastructure nationale entièrement contrôlée par la Régie au moment où le texte fut voté. Dans ce cas toutefois, la participation de la Régie à des organismes internationaux est pratiquement compromise pour l'avenir, s'il s'agit de son infrastructure.

58. Mais, même à limiter ainsi le sens de la dernière phrase, la condition d'une participation majoritaire contredit le but déclaré de la modification législative du 7 décembre 1984.

⁴¹ On citera l'exemple de TRANSPAC, organisme français d'économie mixte chargé de gérer le réseau de commutation par paquets (l'équivalent du D.C.S.).

L'Etat participe à concurrence de 66% au capital de cet organisme, la part restante étant aux mains des représentants des usagers.

⁴² Ainsi, par exemple, le vidéotex public.

⁴³ *Doc. Parl., Chambre des Repr.*, 1981-1982, n°845/3.

Il s'agissait de créer le cadre institutionnel pour permettre un apport plus important de capitaux par le secteur privé, afin de décharger la Régie d'investissements importants.

Or, demander à la Régie d'être majoritaire, c'est lui imposer de continuer à prendre en charge la majeure partie de ces investissements.

A cet égard, l'ajout voté en 1984, n'a rien changé à la situation préexistante du financement de l'infrastructure et manque son objectif.

59. En outre, le texte soulève une difficulté majeure d'interprétation : le terme infrastructure tel qu'il est utilisé, ne permet nullement de savoir s'il s'agit uniquement de l'infrastructure que la Régie exploite en vertu de son monopole, ou s'il comprend également des infrastructures qu'elle exploite au-delà de son monopole en vertu de la licence générale que lui donne l'article 1 de la loi du 19 juillet 1930. Si la dernière interprétation était retenue, la loi du 7 décembre 1984 résulte en une extension de fait du monopole de la Régie en lui imposant de prendre le contrôle par voie de participation majoritaire dans des activités pour lesquelles la loi n'a originellement pas prévu de contrôle public.

SECTION 4 : LES LOIS DU SERVICE PUBLIC

§ 1. Les trois règles fondamentales

60. Ainsi que l'affirme Buttgenbach, «le service public est un organisme public, crée par les gouvernants, placé sous leur haute discrétion, soumis à un régime juridique spécial, qui a pour but de répondre à l'obligation que les gouvernants estiment avoir de donner satisfaction à des besoins collectifs du public, d'une façon régulière et en respectant la loi d'égalité des usagers» (44).

Sans reprendre ici une analyse complète du concept juridique de service public, il y a lieu d'en retenir certains aspects, qui concernent particulièrement la Régie des Télégraphes et Téléphones. Il s'agit en particulier des trois lois du service public qui s'appliquent à son fonctionnement (45).

a) La loi du «changement»

61. Celle-ci implique que «l'autorité publique garde un contrôle entier sur l'organisation du service et sur son fonctionnement ; elle peut donc y apporter les

changements requis par l'intérêt général. Concrètement, la loi du changement implique pour l'entreprise chargée d'assurer un service public le droit de modifier unilatéralement, même en cours de contrat, les conditions de prestation et de fourniture offertes à la clientèle, dans les limites bien entendu de la loi et des pouvoirs» (46).

62. Comme le relève Me de Cannart d'Hamale, les applications de cette loi du changement sont nombreuses : ainsi, en matière de tarifs (47) ; de numéros d'appel (48) ; d'appareils et installations fournis (49) ; d'imposition d'un raccordement supplémentaire (50) ; de mise hors service d'appareils du «régime achat» (51) ; de suspension ou de suppression d'un circuit d'abonnement (52). L'article 90 de l'A.M. du 20 septembre 1978, modifié e.a. par l'A.M. du 15 janvier 1985, stipule à propos des circuits loués que «La Régie peut, en tout temps, suspendre le service d'un circuit d'abonnement ou le supprimer, moyennant un préavis de trois mois adressé à l'abonné par lettre recommandée à la poste».

63. Il est certain que les usagers professionnels des services de télécommunication s'accommodent mal de cette prérogative du service public. Ne devraient-ils pas pouvoir compter sur des engagements contractuels fermes de la part de leur prestataire de services (53) ? Actuellement, «l'utilisateur n'a aucun droit au maintien des règles, tarifs ou conditions qui gouvernent le service au moment où il entre en relation (54). Pour certains services, il n'y a même pas de droit à leur maintien.

b) La loi de «continuité ou de régularité»

64. Celle-ci oblige la R.T.T. à offrir un service

⁴⁴ A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, n° 61.

⁴⁷ Art. 4, al. 4 de la loi du 19 juillet 1930.

⁴⁸ Art. 15, A.M. 20 septembre 1978.

⁴⁹ Art. 44, al. 2, A.M. 20 septembre 1978.

⁵⁰ Art. 67, A.M. 20 septembre 1978, à propos de la connexion au réseau D.C.S.

⁵¹ Art. 93, A.M. 20 septembre 1978 : «La Régie peut, à tout moment reprendre à son compte la fourniture d'appareillage laissée auparavant à l'initiative privée et imposer alors la mise hors service des installations en usage. Elle peut, en outre, prescrire la mise hors service totale ou partielle et sans délais des installations qui perturbent l'exploitation du réseau».

⁵² Art. 30, A.M. 20 septembre 1978 : «Pour des raisons citées à l'article 29, la Régie peut résilier l'abonnement à l'échéance, sans que l'abonné puisse prétendre à une indemnité quelconque et sans préjudice du paiement des sommes dont il est encore redevable...» (cf. en outre art. 90 du même A.M., modifié par l'art. 22 de l'A.M. 15 janvier 1985).

⁵³ La plupart des auteurs affirment le caractère purement réglementaire des relations entre le service public et l'utilisateur, en particulier du fait de l'absence de négociation et de l'existence d'un droit de modification de manière unilatérale (cf. notamment à ce sujet, P; ORIANNE, *La loi et le contrat dans les concessions de service public*, Bruxelles, Larcier, 1961, n° 271 et 272).

⁵⁴ E. DE CANART D'HAMALE, art. cité.

⁴⁴ A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, 1966, 3e éd., n° 59.

⁴⁵ A cet égard, voir les réflexions reprises dans : Les conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone, Centre de droit de la consommation, U.C.L., Doc. 3/1981, polycopié, n° 13 et s. et les références y reprises.

comme un impôt illégal, qui viole les articles 110 et 113 de la Constitution.

En outre, la Cour d'Appel a décidé dans le même arrêt que la circonstance que certaines lignes reliaient des distributeurs d'électricité belges avec des distributeurs établis à l'étranger, ne changeait rien à sa conclusion.

43. Il faut remarquer par ailleurs que la Cour se méprend lorsqu'elle suppose un monopole en matière de télégraphie ou de téléphonie sans fil. On a vu qu'un tel monopole n'existe pas, même pour faire «de la correspondance du public».

44. Ainsi, dans les deux cas que l'on vient d'examiner, c'est le principe d'une stricte interprétation des prérogatives du service public qui justifie la décision des juges.

45. Cela mène à une dernière réflexion à propos des sociétés qui pourraient voir le jour, par application de la loi du 7 décembre 1984. Cette loi, qui est commentée plus amplement infra (Ch. II, section 3), autorise la Régie, moyennant certaines modalités, à prendre des participations dans des sociétés entre autres privées, mais impose que ces participations soient majoritaires lorsqu'il s'agira de son infrastructure. Les sociétés, où la Régie deviendrait majoritaire ne peuvent cependant disposer d'aucune prérogative dérogeant au droit commun. Ainsi que l'affirme le Ministre des Affaires Economiques à propos des entreprises d'initiative publique créées par la S.N.I. ou les S.R.I. : «Les statuts des entreprises créées (en vertu de cette loi) ne pourront comporter aucune espèce de privilège et seront soumis aux mêmes conditions fiscales et juridiques que les sociétés commerciales privées» (26). En conséquence, les sociétés mixtes où la Régie participerait de manière majoritaire, ne pourront bénéficier d'aucun monopole dans leurs activités ni prétendre à aucun monopole de droit ou de fait, sauf à la loi à le leur reconnaître explicitement.

CHAPITRE II

LA REGIE : ASPECTS INSTITUTIONNELS ET STATUTAIRES

SECTION 1 : DE LA CRÉATION AU HOLDING PUBLIC

§ 1. La création de la Régie

46. La Régie des Télégraphes et Téléphones

(R.T.T.), a été fondée en 1930. L'article 1 de la loi du 19 juillet 1930 (27) porte création d'une «personne civile dénommée la Régie des Télégraphes et Téléphones, ... qui exploite dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et la téléphonie avec et sans fil...».

47. Sa création ne coïncide portant pas avec l'apparition du téléphone en Belgique. Déjà, en 1878, les premières expériences furent réalisées à Anvers. Dans un premier temps, des réseaux urbains furent installés dans les grandes villes par des sociétés jouissant d'une concession des pouvoirs publics.

En 1893 cependant, ces concessions furent révoquées et l'Etat belge confia le développement et l'exploitation du téléphone à une de ses administrations, l'équivalent d'un ministère d'aujourd'hui.

«Etait-ce un bien?» se demanda en 1930 la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet portant création de la Régie (27) pour constater qu'en comparaison avec les pays voisins, depuis 1893, la «situation du téléphone en Belgique ne progressa guère» (28).

Au lendemain de la guerre 1914-1918, l'Administration d'Etat des télégraphes et téléphones était un simple département du Ministère des chemins de fer, de la marine, et des postes et télégraphes sans autonomie juridique ni financière. Le budget de cette administration était englobé dans celui du ministère et soumis à ce titre au visa de la Cour des Comptes et au vote du Parlement (29).

48. Les inconvénients de cette situation étaient évidents : la gestion du service manquait de souplesse et l'absence de comptabilité propre ne permettait de déterminer ni le coût de revient, ni la rentabilité du service. Par contre, les besoins du public en téléphonie ne cessaient de croître, et de nouveaux investissements importants s'imposaient. La situation des finances de l'Etat ne permettant toutefois pas d'y procéder, l'idée fut adoptée de créer une régie autonome, disposant d'un patrimoine propre et capable de s'autofinancer, notamment par la voie de l'emprunt.

49. Quatre projets virent le jour entre 1926 et 1930, mais seul le dernier, le projet Forthomme, aboutit à la promulgation de la loi du 19 juillet 1930 créant le Régie des Télégraphes et Téléphones.

²⁷ Projet qui devient la loi du 19 juillet 1930.

²⁸ Document. Parlementaires n° 172, Sénat, séance du 11 juin 1930.

Le même document révèle qu'il n'y a eu aucune discussion sérieuse sur la possibilité de confier à une société privée l'exploitation du téléphone.

²⁹ E. DE CANNART d'HAMALE, «Les 'contrats' R.T.T. ou les rapports juridiques entre R.T.T. et usagers», J. T., 1983, 108 et s.

²⁶ Sur ce principe de la parfaite concurrence entre entreprise d'initiative économique publique et entreprises privées, P. LIENARDY, art. cité, pp. 131 et s.; C. CAMBIER, J. T., 1982, p. 214.

L'originalité du troisième projet est à souligner. Le projet Lippens (1928), prévoyait outre la personnalité juridique, le patrimoine distinct et le monopole, éléments communs aux autres projets, de confier la gestion de la Régie non pas au seul ministre mais à un comité de gestion composé de représentants des principaux intérêts économiques du pays, sous la présidence du ministre. Ce projet laissait également à la Régie de larges possibilités de recourir à la sous-traitance. Il se heurta cependant à une opposition telle qu'il dût être abandonné.

50. Ainsi, une activité reconnue commerciale, c'est-à-dire l'exploitation de services à valeur économique, fut confiée à un organisme de droit public chargé de l'exploiter dans l'intérêt général. Des travaux préparatoires de la loi de 1930, il ressort clairement que la Régie ne devait pas bénéficier à terme de subsides de l'Etat pour mener sa tâche, démontrant ainsi que sa mission d'intérêt général n'était pas supposée contradictoire avec sa rentabilité.

Ce précepte fut respecté⁽³⁰⁾. A ce jour, les appels au Trésor public ont été marginaux, et même dans ces cas, il fut considéré par l'Etat qu'il s'agissait d'une rémunération pour services rendus.

A noter toutefois que dans certains pays, les bilans des monopoles de télécommunications sont excédentaires⁽³¹⁾.

SECTION 2: LE STATUT DE LA RÉGIE : UNE ENTREPRISE PUBLIQUE CARACTÉRISÉE PAR UNE FAIBLE AUTONOMIE

51. L'autonomie comptable⁽³²⁾ de la Régie apparaît dans les travaux préparatoires comme la condition essentielle d'une saine gestion commerciale. On notera cependant que l'autonomie n'est que purement

comptable et ne s'étend pas à une réelle autonomie de gestion.

En effet, la R.T.T. est, selon ses statuts, représentée par le ministre qui a les télégraphes et les téléphones dans ses attributions, donc par un pouvoir politique qui reçoit qualité pour accomplir tous les actes de gestion⁽³³⁾.

D'autre part, selon l'article 4 de la loi, les opérations financières, l'emprunt, les autres modes de financement et le placement des capitaux disponibles, soit requièrent l'approbation de, soit sont réservées au ministre des finances.

52. La Régie peut acquérir librement des immeubles, mais pour l'expropriation, l'intervention de l'Etat est requise. C'est aussi l'Etat qui aliène tout immeuble pour le compte de la Régie.

En outre, les tarifs arrêtés par le ministre chargé des télégraphes et téléphones, sont soumis préalablement à leur mise en vigueur à l'approbation du Roi sauf pour les taxes accessoires⁽³⁴⁾.

Enfin, le personnel de la Régie, quoique soumis à un régime particulier, est réputé faire partie du personnel statutaire de l'Etat⁽³⁵⁾.

53. Ce peu d'autonomie de la R.T.T. a été consacré par la loi du 16 mars 1954 classant certains organismes d'intérêt public. Cette loi range la R.T.T. dans les organismes de la catégorie A⁽³⁶⁾. Ces organismes se caractérisent par une soumission à l'autorité directe du ministre dont ils relèvent. C'est le ministre qui gère lui-même ces organismes (article 8 de la loi de 1954) et établit leur budget, repris en annexe de la loi budgétaire et soumis au contrôle de la Cour des Comptes (article 3).

54. Si la classification de la loi de 1954 met en relief le faible degré d'autonomie de la R.T.T.,

³⁰ De fait, quelque 55 années plus tard, et sans avoir fait appel à des subsides publics, la Régie publie des comptes en équilibre pour un bilan total de l'ordre de 197,6 milliards de F.B. et un chiffre d'affaires de quelque 58 milliards de F.B. (Rapport R.T.T. pour 1984). Ses actifs sont constitués pour 156,6 milliards d'immeubles et d'équipements (câbles, centraux et installations de télécommunications) qui sont financés par plus de 137 milliards de dettes à long terme (même rapport). Il est effectivement logique que le matériel de télécommunication, caractérisé par une longue durée de vie, soit amorti en plusieurs années. Le financement de son acquisition oblige dès lors la Régie à recourir à l'emprunt. Mais cet emprunt est devenu très cher ces dernières années (16,7 milliards d'intérêts en 1984), au point que le plan d'assainissement remis en 1984, et qui est toujours en suspens, prévoit un subside en capital de l'Etat de l'ordre de 5 milliards de F.B. par an.

³¹ Par exemple, la Bundespost en R.F.A. et British Telecom en Angleterre.

³² Article 8 de la loi du 19 juillet 1930 : «Les dispositions légales qui régissent la comptabilité de l'Etat ne sont pas applicables à la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Il est tenu à la R.T.T. une comptabilité industrielle en partie double faisant apparaître en tous temps sa situation financière» (cf. également, art. 5, 6 et 7 de la même loi).

³³ Article 3 de la loi du 19 juillet 1930.

³⁴ Article 4 de la loi du 19 juillet 1930 modifié par l'article 4 de l'A.R. n° 91 du 11 nov. 1967. Cet article exclut implicitement l'application de la réglementation des prix (Les conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone, Centre de Droit de la Consommation, E.C.L., Doc. 3/1981, polycopié, p. 7). La question de la légalité des arrêtés simplement ministériels fixant le prix de certaines prestations, difficilement qualifiables de taxes accessoires est posée (voir par exemple le dernier en date. L'A.M. du 15 janvier 1985, qui fixe les tarifs dits accessoires, en matière de télécommunications et des conditions de raccordement et d'usage en service intérieur).

Pourtant l'arrêté royal n° 237 du 31 décembre 1983 (M.b. 18 janvier 1984) introduit un paragraphe nouveau dans l'article 4 : «Ils (les tarifs) sont adaptés annuellement à partir de 1985. Cette adaptation tient compte d'une formule dont les éléments, les coefficients de pondération et les modalités sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres». Ce texte est en vigueur depuis deux ans, et néanmoins, ce sont encore toujours les dispositions de l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978, pris sur délégation de pouvoirs, qui régissent la matière.

³⁵ Article 21 de la loi du 19 juillet 1930.

³⁶ Article 1, loi du 16 mars 1954.

ininterrompu aux usagers. Si on estime avec M. Louveaux (55) que l'obligation de continuité est une obligation de résultat, la Régie se trouverait responsable de toute interruption du service sauf à apporter la preuve d'un cas de force majeure (56).

Ce droit des usagers à un service presté de façon régulière, continue et permanente est cependant assorti d'«importants aménagements aboutissant en fait à en atténuer, voire à en anéantir la portée» (57). On songe en particulier au principe de l'exonération de responsabilité affirmé par l'article 24 de la loi du 19 juillet 1930 (*infra*, ce chapitre, § 2, b, 1).

A noter que le droit des usagers au fonctionnement continu et régulier du service public s'entend, selon le Conseil d'Etat, d'un droit individuel à une prestation déterminée et non d'un droit général collectif. Par conséquent, une association d'utilisateurs ne pourrait former une procédure contre la R.T.T., pour des raisons de mauvais fonctionnement ou d'interruption du service.

c) La loi d'«égalité»

65. Enfin dernière règle, la R.T.T. respectera l'égalité des usagers ou prestataires. En d'autres termes, «dès l'instant où un citoyen se trouve placé dans les conditions fixées d'une manière impersonnelle et générale par la loi ou le règlement, il a le droit d'en exiger l'application» (58). En matière de télégraphes et téléphones, la loi de l'égalité signifiera, premièrement, pour les fournisseurs de la Régie, le passage par les procédures de marchés publics garantissant le traitement égalitaire des offres (59), deuxièmement, pour les usagers, l'absence complète de discriminations (60), et troisièmement, pour les constructeurs d'équipement devant faire l'objet d'une agrégation, la création de normes objectives, générales et impersonnelles largement diffusées (61).

66. Pour les marchés de fournitures, la Régie respectera les procédures de marchés publics, en particulier, le principe de concurrence ; elle n'aura recours au

marché de gré à gré que dans des cas exceptionnels et «si possible après consultation» (62) des fournisseurs potentiels.

67. Les usagers devront bénéficier d'une égalité de traitement, c'est-à-dire que des citoyens se trouvant dans des situations comparables devront bénéficier du même traitement. Des différences de traitement ne pourront être retenues que si les situations à régler sont réellement différentes et que la différence de réglementation est pertinente et en rapport logique avec cette différence objective de situation (63). A cet égard, on peut regretter que les multiples autorisations ou refus délivrés quotidiennement par la Régie ne soient pas motivés (64).

68. Enfin, on regrette que lors des procédures d'agrégation, «il ne soit pas veillé attentivement à l'adéquation exigée en droit C.E.E., entre les moyens mis en oeuvre et l'objectif recherché» (65) selon le principe de proportionnalité (66).

69. On conçoit aisément l'importance que pourrait revêtir la pleine affirmation de cette troisième loi. Elle assurerait pour l'utilisateur une meilleure transparence du marché, et en même temps, elle favoriserait la concurrence entre les fournisseurs non seulement ceux de la Régie, mais également ceux des usagers, pour leurs équipements et des services de télécommunication qu'ils consomment.

§ 2. Les attributs du service public

70. En sa qualité d'émanation de l'Etat, la Régie est une autorité administrative, et a le pouvoir de prendre de façon unilatérale des décisions avec effets de droit.

D'autre part, ainsi que l'écrit Orianne, «la mission d'intérêt public qui est assurée par les services publics, justifie le principe des privilèges dont ils jouis-

⁶² Suivant le principe de l'article 17 de la loi du 14 juillet 1976.

⁶³ Sur le principe d'égalité, lire les réflexions en droit français de N. Nitsch, «Les principes généraux du droit à l'épreuve du droit public de l'économie», *R.D.P.*, 1981, 1549 et s.

⁶⁴ «La motivation des interventions économiques de l'Etat, outre qu'elle est le corollaire du droit d'intervention de plus en plus étendu reconnu à l'Etat, apparaît comme une nécessité pour le contrôle de la logique de l'action gouvernementale et de sa légalité. Elle incite l'Etat à définir, de façon explicite, sa politique économique» (P. DELVOLVÉ, «Le principe d'égalité devant les charges publiques», Thèse, *L.G.D.J.*, Paris, 1969 ; D. TRUCHET, «Réflexions sur le droit économique public en droit français», *R.D.P.*, 1984, 4). En droit belge, on regrettera le peu de mise en évidence de ce principe, cf. cependant l'arrêt Claeys (C.E. 29 avril 1970), et la proposition Lagasse du 11 juin 1980, *Doc. Sénat* (Session 1979-1980, 449, n° 1).

⁶⁵ C.J.C.E. 23 novembre 1971, C.J.C.E., aff. 62/70, Rec. 1971, 897.

⁶⁶ Voyez, à cet égard, les réflexions de Nitsch, art. cité et la jurisprudence française dont il fait état.

⁵⁵ M. LOUVEAUX, cité in «Conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone», *U.C.L.*, *op. cit.*, 10.

⁵⁶ Voyez cet égard, les réflexions et les chiffres cités par «Les conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone», *op. cit.*, p. 29, n° 44 (2 à 4 mois en moyenne pour un raccordement).

⁵⁷ A. BUTTGEBACH, *op. cit.*, n° 81bis citant Ch. Goossens.

⁵⁸ A. BUTTGEBACH, *Théorie générale*, 1952, p. 85, n° 90.

⁵⁹ L'ensemble des textes relatifs aux marchés publics sont applicables à la Régie (cf. art. 1 de la loi du 14 juillet 1976 relatif à la passation des marchés publics). Il en va de même du principe de la concurrence.

⁶⁰ On sait que l'A.B.U.T. vient d'introduire au Conseil d'Etat un recours contre la Régie sur base de la violation de l'égalité des usagers. En cause, la récente modification par la Régie des bases de tarification des lignes commutées.

⁶¹ A ce sujet, *infra* Chapitre III, § 2.

sent...» (67). Au titre de privilèges, il faut retenir le régime d'irresponsabilité, qui est commenté ci-après, et le monopole, qui a fait l'objet du chapitre I.

a) Des compétences administratives et réglementaires

71. Que la Régie ne soit pas seulement une exploitation commerciale ressort clairement des missions administratives, réglementaires, voire quasi juridictionnelles, qui lui sont confiées.

Ainsi, la Régie non seulement définit ou collabore à la définition de normes afférentes aux équipements de télécommunication connectés au réseau public (68), mais en outre agréée ceux-ci (69), et sanctionne le non-respect de ces prescriptions (70) (71). On notera que dans d'autres pays les fonctions, d'une part réglementaires, d'autre part administratives sont soigneusement distinguées. La définition des normes (fonction réglementaire), est souvent dévolue à des

⁶⁷ P. ORIANNE, «La concurrence entre entreprises publiques et entreprises privées en droit belge», Rapport au Xe Congrès International de droit comparé, Bruxelles, 1978, 317.

⁶⁸ La R.T.T. est comme toute administration nationale des télécommunications membre de droit de la C.C.I.T.T. (Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique) qui définit les normes en matière de télécommunication (art. 11.2 de la convention internationale de Nairobi, 1982), et de la C.E.P.T. (Conférence Européenne des Postes et Télécommunications).

Sur la valeur de ces normes internationales, on lira les attendus de la Cour d'Appel de Bruxelles, 31 janvier 1978 (*J.T.*, 1980, p. 86);

«Attendu que les avis et recommandations du Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique et de la Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications ne lient ni les conférences administratives de l'Union Internationale des Télécommunications, ni les Etats qui ont adhéré à la Convention d'Atlantic-City puis à celle de Montreux; que lesdits avis et recommandations ne dispensent nullement les administrations ou organismes nationaux de télécommunications de se conformer aux dispositions de leur loi nationale en vue de donner force obligatoire aux normes et tarifs qu'ils souhaitent appliquer sur leur territoire (Convention de Montreux, préambule et art. 7/51 et /191-2);

Attendu que l'appelante soutient à tort que, dans l'ordre juridique belge, l'approbation du ministre chargé des télégraphes et téléphones suffit à rendre légales et obligatoires les suites que la Régie des Télégraphes et Téléphones entend donner aux recommandations des susdits organes consultatifs internationaux».

⁶⁹ Par exemple pour les circuits loués, c'est l'article 91 alinéa 2 qui le prévoit: «L'appareillage relié à ces circuits doit être fourni ou agréé par la Régie».

⁷⁰ L'utilisateur qui raccorde un appareil non agréé s'expose à des sanctions administratives, la déconnexion de l'appareil, et la facturation des frais de remise en ordre de son installation (par exemple, art. 13, al. 2 de l'A.M. 20 septembre 1978, M.b. 29 septembre 1978, 11.167).

⁷¹ «L'administration nationale des Télégraphes et Téléphones, non seulement, établit les règles standards, mais, aussi, a le pouvoir de réaliser les tests d'agrément. On y constate une confusion des règles d'élaboration de la norme et du contrôle de son application. Alors que cette situation était prédominante et normale auparavant (prolongement du monopole naturel), de nombreux pays estiment maintenant qu'elle n'est plus adaptée à l'évolution des télécommunications». Sur l'ensemble du problème de la normalisation technique en matière de télécommunications, lire Cl. MONVILLE, *Dossier du C.R.I.D.*, Namur, Sept. 1985.

organes de concertation, voire directement au Ministre (72) et la réalisation des tests (fonction administrative) est confiée à des organismes indépendants, voire aux constructeurs eux-mêmes (73).

Cette distinction des rôles apparaît nécessaire. Du point de vue du droit, il n'est pas acceptable que la R.T.T. en tant qu'administration fasse la loi, et qu'en tant qu'entreprise commerciale, l'exécute à son profit ou en contrôle l'exécution (74).

72. Par ailleurs, la R.T.T. dispose de compétences de police judiciaire. L'article 4 de la loi du 19 juillet 1930 précise in fine: «Les mesures de police et de sécurité relatives aux services de la R.T.T. sont prises par le gouvernement, qui, en vue de leur exécution, peut faire assermenter des agents de la Régie et leur confier la qualité d'agents de police judiciaire» (75).

73. Au-delà de l'équipement raccordé au réseau câblé, le pouvoir de réglementation et de contrôle de la R.T.T. s'étend également aux télécommunications par l'éther et à l'équipement qui permet de l'utiliser (76). Enfin, la Régie exerce un pouvoir de tutelle

⁷² «Dans quelques états, l'établissement des règles standards est dévolue à un organisme indépendant de l'administration des Télégraphes et Téléphones.

Ainsi, au Canada, l'Association Canadienne des standards aidée par «the Terminal Attachment Program Advisory Committee» (T.A.P.A.C.), établit les règles standards. En Grande Bretagne, la plupart des règles sont fixées par le «British Standard Institute» (B.S.I.), après consultation de toutes les parties intéressées.

La Suède connaît une situation intermédiaire: les règles sont déterminées par un département spécial de l'administration des Télécommunications. Ce département est séparé de la section commerciale et jouit d'un statut autonome» (Cl. MONVILLE, art. cité).

⁷³ «L'administration n'a pas toujours le monopole de la réalisation des tests techniques.

Il arrive que ces tests soient confiés à un organisme indépendant.

En Australie et au Canada, par exemple, les tests réalisés par des laboratoires reconnus sont acceptés. De plus, en Australie fournisseurs d'équipements permettant la transmission des données peuvent certifier eux-mêmes que leur équipement peut être connecté au réseau.

En Grande-Bretagne, les tests peuvent être menés par le «British Standard Institute», par «British Telecom» ou par les constructeurs agréés.

C'est aux Etats-Unis que la liberté est la plus importante, les fournisseurs de matériel sont eux-mêmes responsables des tests, tests qu'ils réalisent eux-mêmes ou qu'ils font réaliser par un organisme indépendant» (Cl. MONVILLE, art. cité).

⁷⁴ L'Autriche, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas restent fidèles à l'image d'une administration qui «fait la loi et contrôle son exécution» (Cl. MONVILLE, art. cité).

⁷⁵ Suivant l'article 9 de l'A.M. du 20 septembre 1978, «l'abonné est tenu de permettre l'accès, à toutes heures convenables, des lieux où sont installés les fils et les appareils, aux agents de la Régie chargés de l'entretien ou de contrôler le respect des conditions d'usage des moyens de télécommunication, et qui justifient de leur qualité».

⁷⁶ Art. 7, Loi 30 juillet 1979.

⁷⁷ Art. 17 et 20, A.R. 24 décembre 1966. C'est le ministre des télégraphes et téléphones qui autorise l'établissement et l'exploitation des réseaux de radio- et télédistribution.

Les articles 36, 37 et 38 de l'A.R. du 24 décembre 1966 relatif aux réseaux de radiodistribution confient à la Régie le contrôle des activités des télédistributeurs.

technique sur la télédistribution(77). Elle gère le spectrum des fréquences et négocie celles dont la Belgique a besoin au niveau international(78); elle agréé et homologue tout équipement de communication sans fil(79) etc...

74. En fait, de manière presque systématique, c'est la Régie qui a été chargée de vérifier la correcte application des lois et arrêtés applicables aux télécommunications avec et sans fil(80).

b) *Un service public irresponsable*

75. L'article 24 de la loi de 1930 stipule que «la Régie n'est soumise à aucune responsabilité en raison des services de la correspondance par télégraphe et par téléphone avec et sans fil».

76. Cette exonération est absolue comme le confirme du reste la jurisprudence(81).

L'abonné n'a aucun droit à indemnité, peu importe que l'interruption ou le mauvais fonctionnement du service soit dû à un cas fortuit, à une force majeure, à des travaux nécessaires au service ou à la négligence de la R.T.T.

77. Le principe d'irresponsabilité, qui a pour effet de neutraliser la règle de continuité, trouve sa concrétisation dans quelques dispositions expresses: ainsi l'article 65 de l'A.M. du 20 septembre 1978 ne reconnaît à l'abonné qu'un droit au remboursement d'une partie de la redevance de l'abonnement, et encore, uniquement aux trois conditions suivantes: «si l'interruption est de plus de quinze jours consécutifs, s'il y a absence de faute de l'abonné, et s'il y a une demande de remboursement émise par ce dernier».

Par ailleurs, le délai d'exécution des travaux de raccordement, ou de réparation, n'est jamais fixé, encore moins garanti(82).

78. Enfin, on citera l'irresponsabilité en cas d'erreur dans l'annuaire(83), et celle plus grave, en cas de défaillance dans la qualité des transmissions(84).

⁷⁸ Art. 17, A.R. 15 octobre 1979.

⁷⁹ A.M. du 29 octobre 1979.

⁸⁰ A propos des communications sans fil, l'article 14 de la loi du 30 juillet 1979 affirme non seulement que les agents de la Régie peuvent recevoir la qualité d'agents de la police judiciaire, mais en outre que «ces agents ont priorité à l'égard des autres officiers de police judiciaire, à l'exception du procureur du Roi et du juge d'instruction ... Leur procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire».

⁸¹ A cet égard, voir la décision du Tribunal de 1ère Instance de Huy du 23 novembre 1979 (repris in «Les conditions d'usage du service de la correspondance par téléphone», *op. cit.*, p. 7). Il s'agissait en l'occurrence d'une interruption de service de 20 jours, due à une rupture de câble (cf. l'article 65 de l'A.M. du 20 sept. 1978).

⁸² A.M. 20 septembre 1978, art.

79. Il est évident que ce système d'irresponsabilité totale affirmée par la loi belge n'est pas tenable si la Régie doit maintenir son rôle en tant que transporteur dans un secteur en pleine croissance. Une telle clause d'irresponsabilité est inacceptable économiquement pour les utilisateurs du réseau.

A cet égard, la nouvelle loi française mérite d'être citée en ce qu'elle a substitué à l'ancien principe d'irresponsabilité, cette version atténuée: «La responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison de services de communication sur les réseaux des télécommunications en cas de faute lourde»(85).

En France, l'aménagement du système de responsabilité s'est cependant fait de façon prudente et progressive. Au départ, seules, quelques garanties sont données: la plus importante porte sur la continuité du service; viennent ensuite quelques engagements sur la disponibilité du service, la sécurité des données et sur l'adaptation des réseaux aux progrès technologiques.

CHAPITRE III

ASPECTS CONTENTIEUX

SECTION 1: LA LOCATION DE LIGNES

§1. *Les principes en vigueur*

80. La manière la plus ordinaire d'utiliser le téléphone est de former un numéro et d'attendre que la ligne de communication s'établisse. Ainsi que chacun peut en témoigner, cette méthode est sujette à de

⁸³ Art. 70 de l'A.M. du 20 septembre 1978, à comparer avec l'article 158 de l'A.M. du 28 septembre 1983 qui exonère la Régie de toute responsabilité en cas d'usage abusif de N.U.T. (Network User Identification) d'un abonné au réseau D.C.S.

⁸⁴ A propos des circuits loués, art. 94, al. 2, de l'A.M. du 20 septembre 1978: «La Régie ne garantit pas la qualité de la transmission».

⁸⁵ Art. L. 37 modifié par la loi n° 84-939 du 23 octobre 1984, relatif au service public des télécommunications (J.O. 25 octobre 1984). Sur l'historique de cette loi, lire J. LINTINGRE, «La responsabilité de l'Etat français en la qualité de transmetteur d'informations», *La Télématique*, Aspects techniques, juridiques et socio-politiques, Actes du colloque de Namur, Ed. Story Scientia, p. 79 et s.

En ce qui concerne le réseau de commutation par paquets géré par TRANSPAC, société d'économie mixte, la responsabilité souscrite par le transporteur est plus grande.

Comparez aux réflexions d'O. DANDELOT («Le droit et les nouveaux services de télécommunications», *Télécommunications* 56, Sept. 1985, p. 35):

«Lorsque, par exemple, on veut mettre en place un service public de commutation de messages bancaires, dans un contexte effectivement concurrentiel, il ne peut être question, commercialement parlant, d'offrir ce service dans des conditions simplement identiques à celle du service téléphonique existant, c'est-à-dire dans un régime de non-responsabilité du transporteur tel que la convention de Nairobi et l'article L. 37 du Code Français des P.T.T. l'établissent».

Dans le même sens, S. SCHAFF, les contrats télématiques professionnels, Doc. du C.R.I.D., septembre 1985.

nombreux incidents inhérents à la commutation : pertes de temps, nécessité de plusieurs tentatives, grésillements ou faible qualité de la communication, ruptures accidentelles, etc...

Dès lors, la Régie a accepté, à l'intention de ceux qui s'accommodent mal de ces désavantages, de bloquer des circuits téléphoniques et d'en réserver l'usage exclusif aux demandeurs. C'est le principe de la ligne louée, ou du circuit d'abonnement. Du fait de son isolation du réseau commuté, une telle ligne offre une disponibilité permanente, ainsi qu'une qualité de transmission supérieure à celle du réseau commuté. Par ailleurs, elle permet la transmission en mode numérique, alors que seule la transmission en mode analogique est disponible sur le réseau commuté. Les usagers de télécommunications qui exploitent des ordinateurs et des terminaux sophistiqués constituent la clientèle principale des lignes louées.

81. A première vue, il n'y a pas de différence fondamentale entre un appel ordinaire par le réseau commuté et une ligne louée. Cette dernière peut être comparée à un appel ordinaire de très longue durée. D'ailleurs dans les deux cas, la tarification est établie à la durée : pour le réseau commuté, à la durée réelle de la communication, et pour la ligne louée, par période de location.

Mais il y a une différence sur le plan contractuel.

Pour un appel par le réseau commuté, il y a une proportionnalité entre service rendu et prix.

Dans le cas d'une ligne louée, la Régie s'engage à maintenir la liaison pendant la durée de la location, alors que le locataire de son côté s'engage à payer un loyer fixe, quel que soit son taux d'utilisation de la ligne. Pour le moment, le loyer d'une ligne louée est inférieur au prix que coûterait la communication si elle était établie par le réseau commuté pour une même durée.

82. La possibilité de louer un grand nombre de lignes permet à une entreprise d'être titulaire d'un important réseau reliant ses agences, succursales et autres, réparties dans le pays. Plaçant des équipements terminaux modernes, des ordinateurs, voire des commutateurs de circuits ou par paquets en fin de ligne, une entreprise peut disposer, à un prix de location forfaitaire, d'un véritable réseau intégré particulier, capable de recevoir, d'expédier ou de commuter de l'information entre ses extrémités. A un tel stade, ces réseaux constituent un réseau commuté à l'intérieur du réseau public commuté de la Régie.

Cette possibilité rappelle, jusqu'à les confondre, les réseaux constitués par des lignes et infrastructures vraiment privées, qui, ainsi qu'il a été dit, sont visés par l'article 15 de la loi du 19 octobre 1930, et l'article 3 de l'arrêté royal du 15 novembre 1933. Dans les deux cas, une capacité de transmission est acquise à

un prix forfaitaire, abstraction faite des frais de fonctionnement qui sont en général réduits. Ce prix est la valeur d'investissement dans le cas de la construction et de l'établissement d'un réseau privé, et le prix de la location dans le cas d'un réseau loué, la location étant en général moins chère que le prix d'investissement d'une nouvelle ligne. Aussi, tout comme dans le cas des réseaux privés, le développement du trafic sur les lignes louées se fait au détriment du réseau commuté à accès public. D'ailleurs, le caractère forfaitaire du coût encourage l'exploitation de cette dernière forme de communication.

Afin de protéger le service public rendu par le réseau commuté à accès public, la Régie se doit donc de prendre un certain nombre de mesures.

83. Une première mesure consiste à maintenir un rapport adéquat entre le loyer d'une ligne louée et le prix d'une communication ordinaire par le réseau commuté pour une durée équivalente. Pour l'année 1985, la Régie a appliqué une hausse substantielle des tarifs pour les lignes louées. Cette hausse doit être associée au fait que le nombre de lignes louées est passé de 63.078 en 1982 à 81.827 fin 1984, soit une augmentation de 30% en deux ans. Ce chiffre comprend des circuits nationaux et internationaux, ainsi que des circuits reliant plus de deux points. Selon les cas, ces lignes servent à la téléphonie (près des trois-quarts), à la transmission de données (un petit quart) et marginalement à la radiophonie, au fac-similé (ou télécopie), à la téléalarme, à la télémesure, et à la télécommande. La progression est surtout sensible dans le secteur de la transmission de données⁽⁸⁶⁾.

Malgré que le loyer soit toujours inférieur au prix d'une communication ordinaire de durée équivalente, il est considéré comme beaucoup trop élevé. D'une part, il est difficile d'exploiter une ligne à 100% de sa capacité eu égard aux inévitables temps morts. C'est donc que la comparaison doit se faire avec une communication ordinaire de durée inférieure à celle de la location. D'autre part, certains utilisateurs ne peuvent tout simplement pas substituer à la ligne louée, des appels ordinaires par le réseau commuté. En effet, ou bien les liaisons envisagées concernent des communications intensives et continues requérant une disponibilité permanente, ou bien l'importance de l'information véhiculée (transfert de fonds, par exemple), exige une ligne isolée (excluant le piratage) et d'une excellente, sinon parfaite qualité, ou bien encore, le volume d'informations à transmettre justifie une ligne spéciale à plus grande capacité.

84. Une autre mesure à laquelle on fait appel consiste à ne céder des lignes louées qu'à des fins de

⁸⁶ Rapports annuels R.T.T.

communications «internes» à une entreprise. Cette mesure rappelle l'article 3 de l'arrêté royal du 15 novembre 1933 en matière de réseaux privés, lequel n'accorde l'autorisation d'établir des lignes privées, e.a. «que pour relier des propriétés occupées par les services d'une même exploitation industrielle ou commerciale».

Pour les lignes louées, la règle est contenue dans l'article 86 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978 déjà cité, en les termes suivants :

«L'abonnement souscrit pour un circuit est personnel ; il n'a qu'un seul titulaire. L'acheminement même occasionnel sur un circuit, de trafic émanant ou à destination de tiers, est soumis à l'autorisation préalable de la Régie» (87).

En réalité, l'exigence d'un seul titulaire et l'exclusion de trafic provenant de tiers ou destiné à des tiers, restreignent considérablement les perspectives du développement de certaines formes de communication. Ne suscite certes aucun problème l'exploitation de lignes reliant des sièges d'exploitation d'une même entreprise. Par contre, c'est précisément dans des liaisons permanentes entre entreprises différentes que la vraie révolution dans les communications est attendue. Ainsi, songe-t-on à la création de liaisons permanentes entre institutions financières, entre celles-ci et le secteur de la distribution de biens et services, entre compagnies d'assurance, entre banques de données d'universités, entre agences de presse et éditeurs de journaux, entre agences de voyages et transporteurs aériens...

Or l'établissement de ces liaisons permanentes entre entreprises, qui dans le cadre de l'arrêté ministériel sont considérées comme tierces les unes vis-à-vis des autres, sont soumises à une autorisation spéciale en vertu de l'article 86 précité. Cette autorisation n'est pas toujours obtenue.

§ 2. Les exceptions

85. L'exigence d'un titulaire unique se révèle insuffisante pour éviter que du trafic entre tiers ne transite par des lignes louées. L'exemple le plus typique est l'organisme S.W.I.F.T., une société de droit belge établie à La Hulpe et rassemblant quelque 1.600 banques belges et étrangères présentes dans les transactions financières internationales. S.W.I.F.T. négocie des circuits d'abonnement dans tous les pays concernés, possède ses propres centres de commutation et d'aiguillage de messages et véhicule ainsi, avec une excellente garantie de sécurité, l'ensemble des ordres et messages de débit et crédit entre ses membres. Présenter ces messages comme un trafic interne à la so-

ciété à S.W.I.F.T. relève évidemment de la fiction, puisqu'en réalité il s'agit de messages interbancaires. La même analyse s'applique au réseau de la Société Internationale de Transporteurs Aériens (S.I.T.A.) qui également par une combinaison de lignes louées internationales, permet l'échange entre 200 compagnies aériennes de messages relatifs à des informations de vol, réservations de places et autres données de gestion.

Le projet de réseau de l'A.S.B.L. E.A.R.N. est de la même veine. Ce réseau doit relier, à l'instigation du F.N.R.S., les ordinateurs de centres de recherche appartenant à différentes universités.

Sans aucun doute, ces universités doivent être considérées comme des tiers les unes vis-à-vis des autres.

86. Constituent en outre des cas particuliers remarquables, les réseaux désormais bien connus de la coopérative Bancontact, et de l'association de fait Mister Cash.

L'une et l'autre tendent à remplacer le travail manuel à la caisse par l'automatisation des dépôts, retraits et transferts, et ce, non plus dans les locaux de la banque, mais à l'endroit de la livraison de biens et services, où dans tout autre lieu accessible au public. Les deux associations ont négocié, et continuent à le faire, des circuits d'abonnement rendus nécessaires par le type de trafic à véhiculer.

Ces circuits relient de façon permanente les terminaux dispersés dans le pays et un ordinateur central, alimenté par les différentes banques, membres du système, qui enregistre l'ensemble des opérations. Les types de terminaux les plus courants sont les guichets automatiques de banque (G.A.B.), et les terminaux points de vente (T.P.V.) (pompes à essence, terminaux dans quelques magasins, à la S.N.C.B., etc).

Que ce soit en application G.A.B. ou T.P.V., le trafic véhiculé sur les lignes louées appartenant à ces réseaux peut difficilement être qualifié de trafic interne. Une manipulation d'un terminal par un client d'une banque, membre de Bancontact ou de Mister Cash, constitue une communication entre ce client et sa banque par l'intermédiaire de l'ordinateur de Bancontact ou Mister Cash, et donc une communication entre tiers. La solution qui serait en accord avec la lettre de l'arrêté ministériel suppose que tous les utilisateurs de Bancontact ou Mister Cash deviennent membres des associations respectives. La Régie des Télégraphes et Téléphones n'a pour des raisons pratiques évidentes, pas poussé les exigences jusque là.

⁸⁷ Tel que modifié par l'article 40 de l'A.M. du 26 février 1982, M.b. du 27 février 1982.

⁸⁸ Le Soir s'est fait l'écho des négociations entre les deux associations (25 et 26 juin 1985), mais on a appris par ailleurs que la R.T.T. ne s'y opposerait pas.

87. Reconnaisant un caractère général à l'automatisation de certaines opérations bancaires, elle a même semble-t-il, donné son aval à la fusion des réseaux Bancontact et Mister Cash, malgré que cela risque d'accroître sensiblement le volume du trafic de tiers empruntant l'un quelconque des deux réseaux(88).

Le nombre d'exceptions similaires est appelé à se multiplier car la technologie et la rentabilité exercent des pressions importantes en ce sens. Mais cela pose la question de l'avenir du réseau commuté public. En effet, à mesure que les réseaux particuliers se développent et que des grands ensembles industriels ou commerciaux assurent leur propre commutation, les économies d'échelle sur le réseau commuté public s'amenuisent, et les sources de financement se tarissent, sauf à taxer les réseaux particuliers.

§ 3. Les promesses de la commutation par paquets

88. Le problème posé trouve sa source dans la concurrence, voire l'incompatibilité entre la location de ligne à un prix forfaitaire, et la facturation d'une communication ordinaire selon le principe de la proportionnalité. A cela, le réseau de commutation par paquets tel le D.C.S. que la Régie installe depuis 1982, peut apporter une solution, car il élimine l'antinomie grâce à ses deux caractéristiques principales.

89. D'abord, la liaison physique (le contact électrique) entre deux points quelconques est permanente, au contraire des réseaux traditionnels où un commutateur est actionné. De ce fait se trouve éliminée la différence existant dans un réseau traditionnel entre un appel ordinaire qui place le commutateur en position pour la durée de la liaison, et la ligne louée où le commutateur reste bloqué en position pendant toute la durée de la location. Dans un réseau à commutation par paquets, la liaison est de toute manière permanente entre les milliers de points reliés. Il n'y a pas de commutateurs ou de disjoncteurs.

90. Que dans ces conditions il n'y ait ni mélange ni brouillage de conversations tient à la seconde caractéristique de ce réseau. La transmission se fait non pas en mode analogique, un message électrique proportionnel en tous points à l'intensité du message transmis, mais en mode numérique. Ce dernier implique l'échantillonnage du message, la quantification de l'intensité des échantillons, et l'expression de ces nombres en langage binaire conduisant à un message électrique de deux valeurs seulement.

Ces messages binaires (groupés en paquets) sont véhiculés sur le réseau et adressés par voies logiques à un terminal particulier à l'aide d'un code d'adressage également de type binaire. Ainsi, l'adressage remplit-

il la fonction réalisée dans des réseaux traditionnels par un jeu de commutateurs et de disjoncteurs.

Dans un réseau à commutation par paquets, la commutation est virtuelle, et non pas physique.

Il en résulte que pour passer un appel ordinaire de courte durée, il suffit d'adresser et d'expédier la série de paquets correspondante au message. Mais il en résulte aussi qu'on agira de même pour des liaisons permanentes: il suffira d'expédier le nombre de paquets, quel qu'il soit, toujours à la même adresse.

91. Outre la simplification de la commutation qu'il comporte, le réseau à commutation par paquets offre les avantages d'une plus grande fiabilité dans la transmission et d'une plus grande disponibilité, éliminant ainsi bon nombre des aléas et incidents associés à la commutation traditionnelle.

Additionnellement, il permet une tarification à la quantité d'informations (nombres de bits) et donc volume d'informations transmises. Une telle forme de tarification n'est pas possible en transmission en mode analogique ou l'on a nécessairement recours au critère de la durée d'utilisation de la ligne. Dès lors, dans un réseau à commutation par paquets, l'interdiction de la mise à disposition d'un raccordement au service d'un tiers, perd toute sa raison d'être. Une telle mise à disposition entraînera nécessairement une augmentation de coûts pour son auteur, et une augmentation de recette pour le fournisseur du réseau.

92. L'un et l'autre expliquent que la Régie fait preuve de tolérance à l'égard des réseaux Bancontact et Mister Cash, et qu'en même temps, elle fait des avances pour que le trafic sur ces réseaux se fasse par son réseau D.C.S. plutôt que par des lignes louées. Cela requiert cependant un investissement considérable dans des équipements nouveaux et une révision en profondeur du mode d'opération de ces systèmes.

93. En attendant, l'apparente multiplication de la demande de lignes louées incite naturellement la Régie à veiller à la protection du réseau commuté par des mesures de découragement, essentiellement d'ordre tarifaire.

Cette attitude freine le développement à grande échelle de réseaux intégrés qui fournissent à une clientèle publique des services télématiques complets allant de la location de capacité mémoire ordinateur, ou capacité calcul, à une véritable automatisation des communications entre branches interdépendantes de l'économie.

SECTION 2.

LA FOURNITURE ET LA CONNECTION D'ÉQUIPEMENTS

94. Il a été dit au chapitre I, qu'il manquait un fondement légal à un monopole public sur les équipe-

ments reliés en bout des lignes constituant le réseau public. Pourtant, les arrêtés royaux et ministériels sur les télégraphes et téléphones qui se sont succédés depuis la création de la Régie ont affirmé d'une part, que les équipements étaient obligatoirement fournis par la Régie et, d'autre part, que ces équipements devaient être connectés au réseau public par les soins de la Régie. Ces règles draconiennes ne suscitaient guère de difficultés lorsque la Régie était pour des raisons historiques et économiques l'organisme le plus indiqué pour répandre la technologie du téléphone, et dès lors, pour assurer sa distribution, son placement et son entretien auprès du public. Ainsi s'était-on conforté dans un monopole non de droit, mais de fait sur les premiers équipements qu'étaient le téléimprimeur, le téléphone et le central téléphonique.

95. Aujourd'hui la situation a changé. Les progrès techniques réalisés en matière de télécommunication ont amené sur le marché une variété illimitée de «terminaux». Il y a bien sûr le télex rapide ou télétexte, la télécopie au fac-similé, le téléphone à mémoire, les centraux domestiques à haute capacité, le vidéotexte qui combine clavier et écran, mais il y a surtout une grande variété d'ordinateurs, petits et grands, qui interconnectés par des réseaux de télécommunications, ont ouvert la voie à un ensemble de services tels le télébanking et téléshopping, l'échange et le traitement de données, le partage de capacité de mémoire et de calcul, etc.

Il est perçu de plus en plus comme normal que la Régie ne prenne pas en charge la fourniture de cette grande variété d'équipements. Les règlements applicables ont dès lors été adaptés dans la mesure examinée ci-après.

§1. La fourniture

96. Le texte supposé régler la matière est l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978⁸⁹. Il contient quelques références à la possibilité pour des tiers de fournir directement à l'abonné de la Régie des équipements destinés à être connectés aux réseaux publics. Ainsi de l'article 40 qui fixe une taxe de contrôle «en cas de placement d'un appareil ou accessoire spécial que la Régie ne fournit pas», de l'article 47 qui dispose que les installations téléphoniques du «régime achat» doivent revêtir l'estampille d'agrément de la Régie, de l'article 91, en matière de circuits d'abonnement, qui distingue entre le matériel fourni ou agréé par la Régie.

97. Mais si le principe semble bien être admis, les textes sont loin d'établir des règles précises en la matière.

On notera que dans certains cas, la possibilité de la fourniture par des tiers n'est pas automatique. Ainsi de l'article 55 : «La Régie détermine les applications pour lesquelles l'utilisation d'un modem intégré à un équipement terminal est autorisée...» (90).

Il se peut également que la fourniture soit autorisée à titre précaire. Ainsi à l'article 93, en matière de circuits d'abonnement : «La Régie peut à tout moment, reprendre à son compte la fourniture d'appareillage laissée auparavant à l'initiative privée et imposer alors la mise hors service des installations en usage...».

98. Dans d'autres cas, la fourniture est interdite.

L'article 108 § 1 in fine stipule que «les circuits (d'abonnement) zonaux et interzonaux de type transmission de données sont équipés exclusivement de modems fournis par la Régie» (91). L'article 144, pour les connexions au réseau D.C.S., établit que «les modems à utiliser par l'abonné sont fournis par la Régie, à l'exception des modems à couplage acoustique ...» (92).

99. En fait, l'étude de l'arrêté ministériel ne permet pas de déterminer dans quelles conditions l'équipement terminal de télécommunication peut être fourni par le secteur privé. En pratique, c'est la Régie qui détermine «au cas par cas» quand elle accepte l'équipement, et ce par sa mainmise sur la connexion de tout appareil au réseau public, ainsi qu'on le verra au § 2 ci-après. Du point de vue de la sécurité juridique, tant pour les fournisseurs que pour les utilisateurs des équipements, cette situation est lamentable. En outre, puisque des règles font défaut, il est peu probable qu'un recours contre une décision de refus soit possible. Le refus constitue dans ce cas nécessairement l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, non susceptible de contrôle juridictionnel.

100. Afin de dresser une image de la situation en matière de fourniture d'équipements, il faut avoir recours à l'information occasionnelle recueillie auprès du spécialiste, ou aux communiqués de la part de la Régie, ni l'une ni l'autre ne créant cependant des conditions de droit. Ainsi, référence est faite à un tableau synoptique proposé par M. Lambotte, Directeur d'Administration à la R.T.T., devant la Société Royale Belge des Ingénieurs industriels, le 15 octobre 1985.

101. De toute évidence, une place déjà considérable a été faite à la fourniture par le secteur privé.

⁹⁰ Tel que modifié, voir M.b. du 13-1-1984.

⁹¹ Voir M.B. du 25-01-1985.

⁹² Voir M.B. du 25-10-1983.

⁸⁹ M.B. 29 septembre 1978.

On remarquera par ailleurs qu'il existe une liberté totale en ce qui concerne l'équipement informatique proprement dit, notamment les ordinateurs contenant des banques de données, des mémoires et des capacités de calcul, ou permettant les nouveaux services dont il a été fait état. La surveillance de la Régie n'est exercée qu'au niveau de l'interface nécessaire entre l'ordinateur et le réseau public, notamment le modem.

102. Mais même si de nombreux équipements peuvent faire l'objet d'une fourniture par le secteur privé, il y en a d'autres qui, bien que faisant l'objet d'une importante demande, sont maintenus dans le monopole.

Equipement	Conditions de fourniture		
	Compétition		
	Mono-pole	R.T.T. / secteur privé	Secteur privé
<i>Téléphonie</i>			
Premier poste téléphonique	X		
Postes téléphoniques supplémentaires		X	
Postes téléphoniques «haut de gamme»		X	
Postes téléphoniques sans cordon PABX et «intercom»		X	
- capacité - 10 lignes intérieures	X		
- capacité - 10 lignes et 100 lignes		X	
- capacité + 100 lignes			X
Radiotéléphones		X	
Sémaphones	X		
<i>Télex</i>			
Téléimprimeurs	X		
Téléimprimeurs spéciaux		X	
<i>Télécopiers (fac-similé)</i>			
Terminaux télétext		X	
Terminaux vidéotex			X
Terminaux pour transmission de données			X
<i>Modems</i>			
<i>Lignes louées</i>			
Modem en bande de base		X	
Modems intégrés			X
Modems - 2.400 bit/s	X		
Modems + 2.400 bit/s		X	
Modems à haute vitesse + 48 k bit/s	X		
<i>Réseau téléphonique commuté</i>			
Modems intégrés V.21 - V.23		X	
Modems sous boîtier - 2.400 bit/s	X		
Modems à couplage acoustique			X
<i>Réseau DCS</i>			
Modems raccordement	X		

* présenté par M. Lambotte, D.A. à la R.T.T., le 15 octobre 1985, devant la Soc. Royale B. des Ing. I.

Il s'agit du central domestique commutant moins de 10 lignes intérieures, mais encore et surtout du modem ayant une capacité inférieure à 2400 bits/s. Ce modem suffit à bon nombre d'applications télématiques et constitue donc le premier appareil demandé là où, comme en Belgique, les services télématiques commencent à apparaître en grand nombre.

Actuellement, les délais et formalités associés à l'acquisition de ce modem, sont un frein à la «télématisation» du pays.

Le maintien de certains équipements sous monopole s'explique par différents facteurs: premièrement, des raisons techniques, comme pour les modems à haute vitesse (au delà de 48 k/bits/s.) et pour les modems D.C.S., lesquels sont couplés à des équipements situés aux centraux de commutation; secondement, l'existence de stocks importants ou de contraintes d'acquisition dans lesquels la Régie se trouve engagée. C'est le cas pour les postes téléphoniques, les téléimprimeurs et les modems véhiculant des vitesses de maximum 2.400 bits/s. Mais des changements peuvent intervenir dans cette situation à plus ou moins brève échéance.

§2. La connexion

103. S'il est acquis que la fourniture par un tiers est parfois autorisée, encore faut-il avoir l'autorisation de la Régie de connecter l'équipement au réseau public. Le texte clé en cette matière est l'article 13 de l'arrêté ministériel du 20 septembre 1978 qui stipule que «sauf autorisation écrite de la Régie, l'abonné ne peut relier aucun fil, appareil ou objet quelconque, par un procédé galvanique, inductif, acoustique, mécanique ou autre à l'installation dont l'usage lui est concédé, ni ouvrir ou démonter les appareils, modifier de quelque manière que ce soit l'emplacement ou l'affectation de l'appareillage ou des fils...».

L'autorisation est rarement donnée, la Régie préférant assurer elle-même la connexion entre le réseau public et l'installation de l'abonné.

104. C'est par de texte que la Régie contrôle et assure la parfaite compatibilité entre les divers équipements et le réseau. C'est aussi par ce texte qu'elle impose des normes et standards techniques sur le territoire belge, que ce soient des normes internationales qu'elle a négociées au C.E.P.T., au C.C.I.T.T., à l'I.S.O. ou à la C.E.E., ou encore qu'il s'agisse de l'interprétation de normes ou de la définition de normes exclusives pour le territoire belge.

S'il est incontestable que des normes doivent être définies et appliquées pour permettre le fonctionnement harmonieux de l'ensemble des réseaux publics, la Régie ne doit pas nécessairement, pour obtenir ce résultat, réaliser le travail de connexion elle-même.

En l'occurrence, cette exigence enlève beaucoup de la souplesse à l'exploitation des équipements associés aux réseaux publics.

§3. *De lege ferenda*

105. Un avant-projet de loi est actuellement en préparation afin de réglementer le commerce des équipements de télécommunication non fournis par la Régie. Corollaire évident de la libéralisation des conditions de fourniture, l'avant-projet vise surtout à protéger l'acquéreur afin de lui éviter l'interdiction de connecter son équipement fraîchement acquis au réseau public pour cause d'incompatibilité.

Dans sa version actuelle, l'avant-projet interdit la mise en vente ou en location de matériel non revêtu d'une mention permettant de déterminer s'il est agréé ou non par la Régie et il donne au Roi le pouvoir de soumettre les distributeurs et installateurs à des conditions d'agrégation.

Dans la mesure où d'une part ces dispositions débouchent sur une publication des conditions auxquelles les équipements doivent satisfaire pour obtenir l'agrégation, et où d'autre part, l'agrégation des installateurs est suivie d'un assouplissement de l'actuel article 13 de l'Arrêté Ministériel du 20 septembre 1978, relatif aux conditions de connexion au réseau, le projet permettrait d'assurer une flexibilité nouvelle du régime applicable aux terminaux.

106. L'avant-projet pourrait ainsi, moyennant ces deux conditions, rapprocher la réglementation applicable aux terminaux de télécommunication avec fil, à celle déjà applicable aux terminaux de télécommunication sans fil tel qu'il est mis en oeuvre par la loi du 30 juillet 1979 sur les radiocommunications et par les arrêtés d'exécution subséquents.

SECTION 3. LES RÉSEAUX DE TÉLÉDISTRIBUTION

107. Il est clair qu'il y a un lien entre l'avenir des réseaux de télécommunication construits par la Régie, et les réseaux de télédistribution. En effet au moment où la Régie établit ses plans pour un réseau commuté à large bande permettant e.a. le transport d'images animées en couleur, on ne peut passer sous silence l'existence dans le pays de réseaux de télédistribution, qui offrent déjà en tous cas la capacité de transport. Tout le problème réside dans la manière d'associer la télédistribution à ce développement futur, ainsi que dans la manière de préserver l'investissement qu'elle représente, en lui permettant de se développer et de se moderniser.

Sur le plan juridique, il y a deux aspects à examiner : 1° le statut sous lequel la télédistribution est appelée à se développer et 2° l'incertitude quant à

l'autorité publique compétente pour légiférer sur la télédistribution.

§ 1. *Le statut légal de la télédistribution*

a) *Le statut actuel*

108. Le texte organique de la télédistribution est, dans l'état actuel des choses, toujours contenu dans l'arrêté royal de 1966 (93) amendé en 1976. Cet arrêté attribue au ministre des télégraphes et du téléphone un pouvoir d'autorisation et de tutelle, et à la Régie des Télégraphes et Téléphones, une tâche de police technique. En annexe de l'arrêté, les conditions techniques auxquelles doivent répondre les réseaux de télédistribution sont précisées.

109. Une fois le réseau construit, les textes légaux restreignent l'activité des télédistributeurs à un rôle purement passif : capter les programmes et les injecter dans leurs réseaux. Ils sont tenus de retransmettre, selon la communauté linguistique où pénètrent leurs réseaux, certains des programmes ou tous les programmes radio et télévision des instituts publics belges, voire des télévisions communautaires (94).

Ils peuvent retransmettre des émissions de toute station autorisée à émettre par le pays où elle est établie, sauf conventions internationales interdisant semblables transmissions. Ils peuvent également distribuer un programme propre d'enregistrements sonores, à condition de le limiter à de la musique et au théâtre.

Au-delà, il existe une interdiction générale, qui se traduit par l'interdiction de relier au réseau des appareils susceptibles de diffuser sons et images autres que ceux autorisés, même de «détenir» des appareils susceptibles de produire, d'enregistrer ou de reproduire des programmes de télévision.

Cette première interdiction se double d'une seconde, celle de relier les réseaux de télédistribution entre eux (95).

110. En outre, la licence d'exploitation n'est valable que pour des périodes renouvelables de neuf ans (96). Cette disposition reste une entrave à toute programmation à long terme.

Toutes ces dispositions s'expliquent par la volonté de protéger le monopole de la Régie des Télégraphes et Téléphones en ce qui concerne les services de communication que pourrait fournir la télédistribution en

⁹³ Moniteur belge du 24-01-1967, pris en vertu de la loi du 26-01-1960, article 13 (tel que modifié en 1961).

⁹⁴ Décret de la Communauté française du 5 juillet 1985, M.b. 5 septembre 1985.

⁹⁵ Articles 19, 22 et 24 de l'Arrêté Royal.

⁹⁶ Article 6 de l'A.R. de 1966 précité.

concurrence avec la Régie, tels la téléalarme ou la télésurveillance.

Accessoirement, elles s'expliquent également par la protection nécessaire au monopole des instituts publics de radio et télévision pour la programmation à partir du territoire belge.

b) Le projet de loi relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision

111. Ce projet de loi (97), dont la discussion fut entamée par la Commission d'Infrastructure de la Chambre en juin 1985, comportait un chapitre II relatif exclusivement au statut de la radio- et télédistribution.

Les textes relatifs au présent propos se retrouvent respectivement dans les articles 6 et 7.

112. L'article 6 dispose :

«La Régie peut conclure avec les distributeurs des accords lui permettant d'utiliser un réseau de radio-distribution ou de télédistribution, pour assurer un ou plusieurs services dont l'exploitation relève de sa compétence sous réserve de ne pas porter atteinte aux programmes sonores et de télévision transmis par le réseau».

En réalité, l'arrêté royal de 1966 prévoyait déjà cette forme de collaboration entre Régie et distributeurs. Cette possibilité de collaboration s'inscrit d'ailleurs dans le pouvoir que détient la Régie depuis 1930 (98) de «... par des arrangements particuliers, autoriser des tiers à coopérer à l'exploitation des lignes».

L'article 6 ne modifie en rien l'état législatif antérieur sauf en ce qu'il prévoit que cette collaboration ne peut se faire au détriment des programmes radio et télévision.

113. Mais il constitue, à l'intérieur du projet, le contrepoids de la disposition contenue dans l'article 7 qui le suit :

«Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer les conditions dans lesquelles un réseau de radiodistribution ou de télédistribution peut être utilisé à une autre fin que la transmission de programmes sonores ou de télévision».

Pour la prestation de services autres que la radio et la télévision, les télédiffuseurs sont demandeurs. Le projet répond donc à leur attente mais subordonne à un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la fourniture par les télédiffuseurs de tels services. Dans la rédaction actuelle des articles 6 et 7 du projet, les

télédiffuseurs peuvent d'ailleurs considérer que leur collaboration avec la Régie par application de l'article 6 est liée à l'acceptation de certaines de leurs revendications sur base de l'article 7.

114. Le projet de loi sur la télédiffusion et la publicité commerciale n'a pu être voté par la Chambre avant la crise gouvernementale de juillet 1985. Il est donc frappé de caducité et il revient au nouveau gouvernement de décider de son sort. Mais il faut noter que outre la question de la liberté à accorder aux propriétaires des réseaux de télédiffusion, le projet de loi a soulevé la question du partage des compétences de tutelle sur ces réseaux. Cet aspect est examiné au paragraphe suivant.

§ 2. Compétence nationale ou communautaire ?

115. Tant la loi organique de la Régie des Télégraphes et Téléphones que l'arrêté royal organisant la télédiffusion précèdent les développements législatifs créant les communautés. La révision constitutionnelle de 1971 et surtout la loi spéciale du 8 août 1980 (99) définissant matière par matière la compétence des Communautés, ont aboli le principe d'une compétence centralisée et opte en faveur d'un partage de compétences entre l'Etat national et les Communautés. Les deux autorités ont un pouvoir législatif rigoureusement égal dans la hiérarchie des normes, mais qui porte sur des matières différentes. En cas d'incertitude quant aux matières départagées, c'est normalement à la Cour d'Arbitrage, nouvellement instituée, qu'il revient de trancher.

La loi spéciale du 8 août 1980 contient une disposition qui touche la télédiffusion.

L'article 4 stipule que «Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1° de la Constitution soit... 6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national, ainsi que de publicité commerciale».

a) Les travaux préparatoires

116. De toute évidence, le premier objectif de ce texte était la confirmation du passage aux communautés de la tutelle sur les instituts publics de diffusion radio et télévision, tels la R.T.B.F., la B.R.T. et la Belgische Rundfunk. Son manque de spécificité provoque cependant des discussions lors des travaux préparatoires, non seulement au sujet de la radio et de la télévision par câble, mais également au sujet des radios libres et des télévisions communautaires.

⁹⁷ Doc. Chambre des Repr., Session 1984-1985, 1222/1.

⁹⁸ Loi du 13 octobre 1930.

⁹⁹ Loi spéciale de réformes institutionnelles. M.b. 15 août, 1980.

117. Des amendements furent proposés par trois fois, en commission du Sénat, en session plénière du Sénat et en session plénière de la Chambre, pour faire explicitement référence e.a. à la radio et à la télévision par câble dans l'article 4, 6°. Ces amendements furent rejetés, mais après seulement que le gouvernement, par la voix du ministre de la Communauté française, ait confirmé que cette forme de radio et de télévision tombait également parmi les compétences des communautés (100).

Les termes utilisés étaient les suivants : «Le Ministre de la Communauté française déclare que l'énumération proposée par l'amendement ne change rien aux situations actuelles dans la mesure où il appartient aux Communautés de régler le problème des émissions par câble ou par voie aérienne. Il ne se pose de problèmes à un moment déterminé que lorsqu'il s'agit par exemple de radio locale ou d'expériences de télévision communautaire. Les longueurs d'ondes disponibles dépendent aussi d'accords internationaux.

C'est le ministre des P.T.T. qui négocie au niveau international le type et l'importance des fréquences dont on peut disposer. A partir de là, ce sont les communautés qui décident de l'attribution de fréquences pour les expériences de télévision communautaire ou de radio locale» (101).

118. Des termes utilisés, il appert que le ministre de la Communauté française avait recommandé le rejet de ces amendements, parce que outre la référence au câble, ils faisaient également référence aux radios et télévisions communautaires et aux radios et télévisions privées, d'amateurs ou libres. Englober l'ensemble dans les compétences communautaires ne faisait pas droit à la réserve nécessaire pour l'attribution de fréquences, qui vu les problèmes de gestion et ses incidences internationales (102) ne devrait pas être communautarisée. Mais par cette déclaration le ministre confirmait explicitement que hormis la question des fréquences tout ce qui concerne la radio et la télévision par câble, la radio et la télévision communautaire, privée, d'amateur ou libre relevait des Communautés.

119. Cette constatation est importante à la fois par le rôle que la télévision est appelée à jouer dans les télécommunications de demain, et par le capital en

infrastructure que représentent les réseaux de télédistribution. Ceci n'avait pas échappé à un parlementaire qui lors des débats sur la loi spéciale à la Commission de la Chambre avait proposé d'ajouter à l'article 4, 6° le texte suivant : «... et la diffusion électronique par quelque procédé que ce soit». L'auteur de l'amendement expliquait que «de nombreux procédés de transmission électronique seront dans un avenir rapproché devenus tellement courants qu'ils trouveront normalement leur place dans le cadre de cet article. Il est évident que ces techniques modernes doivent également relever des Communautés» (103).

Le ministre de la Communauté flamande réagissant à l'amendement proposé n'a pas contredit l'exposant, bien au contraire. Il répondit «... il est difficile de mentionner déjà dans un texte des techniques qui viennent à peine d'être mises au point. L'esprit du texte est d'ailleurs suffisamment clair : tout ce qui a trait à la formation et à l'épanouissement relève des Communautés».

120. Ainsi l'examen des travaux préparatoires mène-t-il à la conclusion que tout ce qui est radio et télévision, en ce y compris la radio et la télévision par câble, mais à l'exclusion de ce qui concerne la gestion des fréquences, relève des Communautés.

b) Les incompatibilités

121. Le partage de compétences instauré par la loi spéciale du 8 août 1980 se révéla par la suite beaucoup moins évident qu'il ne semblait au premier abord. C'est ce qui fait l'objet du présent paragraphe.

Aucun décret n'a à ce jour mis en oeuvre la tutelle des Communautés sur la télédistribution. La réglementation qui date depuis 1966 et qui maintient la Régie dans son rôle de police technique sur la télédistribution est donc toujours applicable, en dépit de la communautarisation.

122. Des projets existent pourtant de part et d'autre de la frontière communautaire. Du côté francophone, la proposition Biefnot-Lagasse fut déposée le 25 mai 1983, mais semble avoir été abandonnée (104). La proposition ne modifiait rien au régime établi en 1966 et ne faisait que confirmer une compétence que la Communauté détenait déjà de la loi spéciale de 1980.

123. Du côté néerlandophone, un projet est en discussion au Conseil depuis le 28 février 1985 (105). Il est surtout remarquable par son exposé des motifs

¹⁰⁰ Doc. Parl. Sénat, Session 79-80, n° 434/2, p. 101; Ann. Parl. Sénat, Session 79-80, 20-07-1980, p. 2293; et Doc. Parl. Chambre, Session 79-80, n° 627/10, p. 41.

¹⁰¹ Doc. Parl. Sénat, Session 79-80, 434/2, p. 101-103.

¹⁰² Pourtant les Communautés ont été investies de compétences en matière de relations extérieures. «On peut alors se demander si les traités touchant même pour partie au domaine de l'utilisation des fréquences, ne doivent pas également être soumis à l'assentiment de leurs Conseils». Les Compétences Régionales et Communautaires, Faculté de Droit, F.N.D.P., Namur, 1983, p. 93.

¹⁰³ Doc. Parl. Chambre, Session 79-80, n° 627/10, p. 41-42.

¹⁰⁴ Conseil C. Fr., Session 82-83, Doc. 108 (1982-1983), n° 1.

¹⁰⁵ Conseil C. Fl., Session 84-85, Doc. 303 (1984-1985), n° 1.

qui intéresse directement la perspective de nouveaux services sur les réseaux de télédistribution.

Constatant que le câble peut être utilisé à des fins bien plus nombreuses que la seule distribution de programmes radio et télévision, l'exposé cite les applications suivantes: la retransmission de programmes reçus par satellite, le télétexte, le vidéotex, la télévision payante ou par abonnement, la téléconférence, l'annuaire électronique, la retransmission de signaux d'alarme, d'incendie ou d'effraction, le shopping à distance, les opérations bancaires à domicile et les applications de la carte à mémoire (smart card), le choix du sous-titrage, etc...

L'article 4 du projet de décret dispose ensuite qu'il revient à l'Exécutif de la Communauté flamande d'autoriser la connexion d'appareils aux réseaux de télédistribution à des fins autres que celles déjà prévues dans le décret (donc autres que la retransmission de programmes radio et télévision belges et étrangers).

124. Par ce projet, la Communauté flamande revendique sa compétence pour délivrer les autorisations nécessaires à la prestation des services évoqués dans l'exposé des motifs. Cette prise de position repose essentiellement sur un avis que la section législation du Conseil d'état a donné à propos d'un autre projet de décret (106), et qui résume le partage de compétences ainsi qu'il suit:

«En conclusion, il faut reconnaître que la Communauté «Culturelle flamande est compétente pour la radio et la télévision, y inclus la distribution par câble et les radios non-publiques mais à l'exclusion:

- des communications gouvernementales;
- de la publicité commerciale;
- de l'attribution et des conditions d'utilisation des fréquences;
- de la police de l'éther, telle qu'elle est définie entre autres dans la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications;

...

Pour ce qui concerne les nouvelles technologies de traitement de données; un examen au cas par cas est nécessaire. Mais déjà l'on peut dire que le télétexte ... est de la télévision et appartient aux compétences des communautés (107).

125. Mais peut-on conclure de cet avis que le Conseil d'Etat cautionne l'affirmation de compétence dans le chef de la Communauté flamande? La réponse est incertaine.

¹⁰⁶ Avis du Conseil d'Etat sur un projet de décret de l'Exécutif flamand portant création de la Commission flamande des Médias, Section de Législation, 24-5-1984, L. 15468/8.

¹⁰⁷ Avis du Conseil d'Etat, traduction libre.

126. Tout d'abord, il faut noter que l'avis cité, s'il est en parfaite harmonie avec ce que révèle l'examen des travaux préparatoires, se démarque pourtant d'autres avis du même Conseil d'Etat car il semble limiter la compétence nationale à la gestion du spectre des fréquences et à la police de l'éther. En effet, le Conseil d'Etat lors de son examen du projet de décret Biefnot-Lagasse (108) et du projet de décret flamand sur la radio- et la télédistribution (109), ainsi que dans un avis rendu par la section d'administration (110) avait établi comme suit le partage des compétences: le contenu du câble est de la compétence communautaire, mais les conditions techniques de l'exploitation restent de la compétence nationale, plus précisément de la compétence de la Régie des Télégraphes et Téléphones.

L'Exécutif flamand ne paraît pas vouloir s'opposer à ce partage dans la mesure où il a accepté de modifier son projet de décret sur la télédistribution (111) de manière à respecter la compétence de la Régie sur l'ensemble des aspects techniques.

En fait, c'est en vain que l'on chercherait à trancher la question de la compétence sur les nouveaux services par le critère de distinction technique-contenu.

D'une part le Conseil d'état s'est contredit sur la question. Et d'autre part, un nouveau service sur un réseau de télédistribution constitue-t-il une modification d'ordre technique ou une modification du contenu du câble?

127. En second lieu, l'exposé des motifs du projet de décret, lorsqu'il en vient à l'article 4, précise que «comme le décret ne concerne que les programmes de radio et télévision, les autorisations organisées par cet article ne concernent pas les autres services qui peuvent être fournis par le câble» (112). Si cette formulation ne contient aucune renonciation quant à une compétence de la Communauté flamande sur ces autres services, il n'en reste pas moins qu'elle atténue fortement l'affirmation de compétence contenue plus avant dans l'exposé des motifs. D'après les explications recueillies, cependant, il s'agissait d'éviter un recours précipité devant la Cour d'Arbitrage, lequel aurait retardé le processus d'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision, ainsi que le processus de création de nouvelles chaînes autonomes.

128. En troisième lieu, il convient de remarquer que dans l'extrait d'avis cité, le Conseil d'Etat introduit un nouveau critère pour départager les compé-

¹⁰⁸ Doc. 108/1 du Cons. C. Fr., Session 82-83.

¹⁰⁹ Doc. 301/1 du Cons. C. Fl., Session 84-85, p. 13.

¹¹⁰ A. 29395/IV-9-855 du 3 août 1983, T.B.P. 1984, 230.

¹¹¹ Doc. 303/1 du Cons. C. Fl., Session 84-85, p. 6 et p. 13.

¹¹² Doc. 303/1, p. 6.

tences nationales et communautaires. En effet, «lorsqu'on se trouve en présence de nouvelles technologies de traitement de données, un examen au cas par cas est nécessaire», et il ressort clairement du contexte que cet examen tiendra compte de ce que le législateur a voulu exclure la «presse écrite» des compétences communautaires.

A suivre un tel critère, on doit conclure qu'une technologie nouvelle de traitement d'information ressortit à la compétence nationale, dans la mesure où cette technique est susceptible d'affecter la «presse écrite», que ce soit dans son équilibre financier ou dans ses garanties de diversité et de liberté(113).

Dans le cas contraire, sa réglementation sera de la compétence des Communautés. Tel serait le cas, ainsi qu'on pourrait le comprendre, pour tout service télématique ne concurrençant pas la presse écrite, parmi lesquels le home-banking, le tleshopping, la téléalarme, la télé-surveillance, etc... d'ailleurs cités dans l'exposé des motifs du projet de décret flamand sur la télédistribution.

Ce critère posé, on observe que curieusement le Conseil d'Etat décide sans ambages que le télétexte est de la télévision, et donc du ressort des Communautés culturelles, alors que le télétexte semble précisément être une technique susceptible de concurrencer la «presse écrite».

129. En conclusion, lorsqu'il a été amené à se prononcer sur la question, le Conseil d'Etat a eu recours à deux critères pour départager les compétences : un critère technique, dont on ne sait toujours pas s'il concerne les fréquences ou l'ensemble des aspects techniques relatifs à la radio- et télédistribution, et un critère *ratione materiae*, c'est-à-dire qui est relatif à ce qui affecte ou non la «presse écrite», à déterminer au cas par cas.

130. Il est étonnant de constater que jamais les auteurs de la loi du 8 août 1980, ni le Conseil d'Etat n'ont eu recours aux règles définissant le monopole de la Régie des Télégraphes et Téléphones. Les termes de ce monopole, «correspondance du public par fil», pourraient peut-être s'appliquer à bon nombre des services nouveaux que la Communauté culturelle flamande ambitionne de confier aux réseaux de télédistribution. La consultation d'un annuaire électronique ou d'une banque de données, le shopping ou les opérations bancaires à distance, la téléconférence, ne pourraient-ils pas être des opérations visées par le terme «correspondance» ?

Faute d'interprétation officielle, il y a des doutes sur leur appartenance au monopole de la Régie, car

s'agissant de «télévision» et de «télévision par câble», les Communautés semblent parfaitement habilitées à légiférer en la matière.

c) Le projet de loi relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision

131. Les discussions à la Commission d'infrastructure concernant le projet de loi ont révélé que le problème n'était pas résolu.

Dans une de ses interventions, la Secrétaire d'Etat aux postes, télégraphes et téléphones, après avoir établi le lien qui existe entre les projets de modernisation du réseau de la R.T.T. et les réseaux de radio- et télédistribution, et en commentant la double compétence qui résulterait de l'article 7 du projet de loi et de l'article 4 du projet de décret de la Communauté flamande, déclare que «le contenu de l'article 4 du projet de décret ne peut (dès lors) avoir une base constitutionnelle et légale suffisante, que si le mot «signaux» vise «des programmes sonores et de télévision de nature culturelle, c'est-à-dire destinés aux abonnés ordinaires du réseau de distribution» (114).

132. Il est à remarquer que ni la Constitution, ni la loi spéciale du 8 août 1980 ne distinguent entre télévision culturelle et télévision non-culturelle, ou entre d'une part abonnés ordinaires et abonnés non-ordinaires de la télédistribution. Ils ne limitent pas non plus la compétence des Communautés aux «programmes», terme qui ne s'y présente nulle part (115). Où donc trouver le fondement juridique des distinctions nouvellement invoquées dans l'affirmation de la Secrétaire d'Etat sur la constitutionnalité du projet de décret flamand ? (116). En outre il ne peut être perdu de vue que les Communautés, tout comme les Régions d'ailleurs, jouissent d'une autonomie telle qu'ils ne sont nullement subordonnés à l'Etat (117). Il ne revient donc pas à ce dernier d'interpréter la Constitution ou la loi spéciale.

133. Voilà pourquoi la position prise par le Premier Ministre dans ce débat est plus crédible. Estimant que de tels conflits de compétences sont inévitables, il déclare que «la Cour d'Arbitrage devra se prononcer à ce sujet» (118).

On souhaiterait plutôt qu'on débat parlementaire s'ouvre à ce sujet et attaque de front la question de la

¹¹⁴ Doc. Parl. Chambre n° 1222/19, Session 84-85, p. 31.

¹¹⁵ A ce sujet, voir le même document, p. 60.

¹¹⁶ La loi spéciale dit clairement «Les matières culturelles sont... La télévision, sauf ...

¹¹⁷ «Les compétences Régionales et Communautaires», *Faculté de Droit*, F.N.D.P., Namur, p. 15.

¹¹⁸ Doc. Parl. Chambre n° 1222/19, Session 84-85, p. 71.

¹¹³ Voir à cet égard le débat en Commission du Sénat, analysé in extenso par le Conseil d'Etat.

future fusion entre le téléphone et la télévision. Le présent partage de compétence se révèle en effet trop inextricable pour être pratique.

Il apparaît d'autre part des débats que certains sont d'avis que soient laissées au pouvoir résiduaire de l'Etat national, des compétences non simplement techniques, mais également d'ordre administratif, tels l'autorisation d'installer et d'exploiter des réseaux de télédistribution (119), ou l'attribution d'un territoire d'exploitation à un télédistIBUTEUR donné (120).

Ces pouvoirs résiduels limiteraient sensiblement la compétence des Communautés sur les réseaux de télédistribution, telle qu'elle leur a été reconnue par l'article 4, 6° de loi spéciale du 8 août 1980.

SECTION 4.

LES COMMUNICATIONS HERTZIENNES

134. Ainsi qu'il a été dit au Chapitre I, le principe directeur dans la matière est l'exploitation de cette technique de télécommunication par toute personne intéressée sous le contrôle étroit de la Régie des Télégraphes et Téléphones, car c'est elle qui est investie des pouvoirs de police des ondes.

§ 1. Les règles d'utilisation

135. Le spectrum des fréquences est une ressource limitée. L'exploitation d'une certaine fréquence en rend l'utilisation par quelqu'un d'autre impossible dans un rayon géographique proportionnel à la puissance de l'émission. En outre, puisque les ondes électro-magnétiques ignorent les frontières, une coordination au niveau international s'impose en sus d'un contrôle au niveau national. Mais il y a une différence entre les méthodes suivies aux deux échelons. Sur le plan international, c'est-à-dire à l'Union Internationale des Télécommunications établie à Genève, règne le principe de la liberté d'utilisation des ondes, sauf à ne pas troubler les autres utilisateurs légitimes. L'utilisateur légitime est celui au nom de qui le gouvernement national a fait à l'U.I.T. la déclaration d'exploitation de la fréquence donnée à la date la plus ancienne. Cet utilisateur prioritaire aura le droit de faire cesser le parasitage de ses émissions par tout autre personne.

136. Au niveau national belge, ainsi que dans bon nombre de pays, règne le principe contraire. Il est interdit d'émettre sur quelque fréquence que ce soit, sauf à avoir reçu l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle. C'est le ministre des télégraphes et téléphones qui détient ce pouvoir en Belgique (121). Il incombe à la Régie, lors de l'octroi de l'autorisation

au niveau national, de faire la déclaration d'utilisation par la personne belge à l'U.I.T., afin de faire bénéficier celle-ci de la protection internationale.

Cette procédure a bénéficié à un grand nombre et à une variété considérable d'utilisateurs. Ceux-ci comprennent tant la Défense Nationale, que les instituts de radio et télévision, la navigation maritime et aérienne, les radios locales, les radio amateurs, certains acteurs économiques tels les sociétés de taxi, des entreprises ayant besoin de faisceaux hertziens, des chantiers ou des entreprises de grandes surfaces pour des communications sémaphores internes ou par radio, etc...

137. En faire bénéficier de nouveaux venus n'est pas chose aisée. L'octroi d'autorisation dépend en outre de la coordination internationale, puisqu'il existe autant d'utilisateurs potentiels dans les pays voisins. Mais si de fait les autorisations sont conditionnées par les disponibilités de fréquences elles doivent néanmoins respecter le principe d'égalité entre les usagers. En aucune manière il ne peut en résulter une extension du rôle monopolistique de la Régie des Télégraphes et téléphones.

138. Ces principes posent des problèmes. En effet, le développement des communications hertziennes privées peut faire concurrence au réseau commuté public par fil, ainsi qu'aux télécommunications hertziennes que la Régie des Télégraphes et Téléphones a mis en place et exploite au bénéfice de ses abonnés.

Comment le ministre qui représente la Régie recevra-t-il une demande émanant d'une société privée installée en Belgique et visant l'obtention d'une fréquence pour offrir à une clientèle un service de transmission de données, d'images ou de courrier électronique, soustrayant ainsi une partie du trafic au réseau par fil? La récente décision américaine d'autoriser quelques grandes sociétés à établir des liaisons hertziennes par satellite privé pour offrir des services de télématique avancée, pourrait engendrer de semblables demandes pour les liaisons descendantes en Belgique. Elle pourrait en outre engendrer des demandes de la part des entreprises pour établir directement des liaisons hertziennes avec les pays voisins.

138. La politique du ministre dans l'octroi des fréquences aura une grande difficulté à ne pas tenir compte de l'impact des liaisons hertziennes et de satellites privés sur les réseaux hertziens que la Régie aura elle-même établis, le plus souvent d'ailleurs en coordination avec les organisations intergouvernementales Intelsat, Eutelsat et Inmarsat dans lesquelles la Régie est représentée. Elle est d'ailleurs tentée d'étendre son contrôle à la réception de tout message en provenance des satellites, pour éviter que ne soit

¹¹⁹ Doc. Parl. Chambre n° 1222/19, Session 84-85, p. 62.

¹²⁰ Ibidem, p. 58.

¹²¹ Article 3, § 1er de la loi du 30 juillet 1979.

soustraite une part importante du trafic de son réseau par fils, ou par les dites liaisons satellites.

139. On notera toutefois que le ministre a autorisé la captation directe, par les télédistributeurs, sans l'entremise, des émissions de télévision R.A.I., Sky Channel et Music Box, tous trois injectés sur le satellite de télécommunication ECS-2 de l'organisme Eutelsat, où la Régie représente la Belgique.

§ 2. Le projet de loi relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision

140. Ce projet de loi, dont il a déjà été dit qu'il avait été frappé de caducité à la suite de la dissolution des chambres législatives en octobre 1985, contenait un article affectant profondément la réglementation Belgique des communications par l'éther.

Son article 5 stipulait que «... l'infrastructure pour le transport des signaux, porteurs de programmes sonores ou de télévision vers et entre les réseaux de radiodistribution ou de télédistribution et pour le captage éventuel de ces signaux en vue de ce transport, est installée et exploitée par la Régie» (122). Plus loin, un paragraphe laissait à la Régie la possibilité d'autoriser, dans des cas techniquement ou économiquement justifiés, les distributeurs réaliser eux-mêmes ce transfert et ce captage.

141. Ne spécifiant pas s'il s'agit d'infrastructures de télécommunication avec ou sans fil, il faut voir dans ce texte une extension du monopole de la Régie vers certains types de télécommunications par l'éther, ce qui est nouveau en droit belge.

142. Visant d'autre part les programmes sonores de télévision, on notera que le projet de texte attire les mêmes remarques que celles faites dans la section 3, § 2. Non seulement il ne faut pas oublier que le contrôle des programmes sonores et de télévision appartient désormais à la compétence des Communautés, mais également, on a vu également les difficultés associées à un partage de compétences, avec la perspective d'une télévision interactive permettant le home-banking, le teleshopping, la télésurveillance, etc...

143. Enfin, s'agissant du transport entre, ou du captage par, les réseaux de télédistribution, qu'ils se réalisent par câble, ou par l'éther, on constate que la Régie acquerrait un contrôle total sur les télédistributeurs.

Sauf dérogation, les télédistributeurs qui actuellement captent la R.A.I., les programmes anglais Sky

Channel et Music Box, R.T.L. et les programmes français grâce à leurs propres installations, devraient y renoncer et racheter ces programmes à la Régie.

144. L'on comprend mal dans ces circonstances que la Secrétaire d'Etat aux télégraphes et téléphones affirme en Commission d'Infrastructure de la Chambre que cet article 5 ne change rien à la situation existante (123). Il est vrai que déjà la plupart des programmes de radio et télévision sont acheminés vers les antennes de tête de réseau de télédistribution par une infrastructure mise en place par la Régie. Mais là ou actuellement le télédistributeur est libre de capter par ses propres moyens, la Régie, selon le nouveau texte, peut imposer son entremise.

145. Vu la demande de la part des télédistributeurs de sortir du rôle dans lequel les textes en vigueur les enserrant, un projet législatif visant à rendre le contrôle encore plus étroit, n'est pas sans importance.

CONCLUSIONS

Un constat

1. La réglementation belge des télécommunications s'appuie sur des fondements et une conception technologique dépassée. En d'autres termes, le *monopole de la R.T.T.* repose sur un *mode de transport des services de télécommunication*: la ligne télégraphique ou téléphonique.

2. Le développement technologique de la télécommunication se caractérise par la *conjonction* des modes de transport (par ligne et par voie hertzienne), par le développement et l'*importance* des *équipements* connectés aux réseaux de transport, et, enfin, par le foisonnement des *services susceptibles d'être offerts* in fine par ces réseaux et ces équipements.

3. Face à cette évolution technologique, la politique de la R.T.T. a été premièrement de *réaffirmer* son monopole, deuxièmement, de *contrôler* progressivement tout mode de télécommunication et la fourniture des équipements, troisièmement, d'*interdire* tout service de télécommunication par lequel une entreprise privée assurerait, pour compte d'autrui, un service de transport de l'information vers des tiers.

4. En ce qui concerne la *réaffirmation de son monopole*, on rappellera la position de la R.T.T. face aux télédistributeurs et la disposition de la loi du 7 décembre 1984, consacrant l'exigence d'une participation majoritaire de la R.T.T. lorsqu'il s'agit de son infrastructure.

5. Le *contrôle progressif de tout mode de télécommunication* s'est fait à propos des autorisations relatives aux radiocommunications, du monopole, de fait

¹²² Doc. Parl. Chambre 1222/1, Session 84-85.

¹²³ Doc. Parl. Chambre 1222/19 (Session 84-85), p. 7.

ou de droit, de la R.T.T. dans l'émission et la captation des messages provenant des satellites de télécommunication.

6. Toute *fourniture d'appareils de télécommunication* s'est faite dans un premier temps par le biais d'agrément, d'autorisation délivrée par la R.T.T. C'est sans doute à ce propos qu'une certaine libéralisation se dessine le mieux.

7. Enfin, la R.T.T. soumet à autorisation l'utilisation de lignes louées à destination de tiers, freinant ainsi de façon considérable le développement de *services professionnels, privés de télécommunication* (courrier électronique, time sharing, etc...).

8. Le cumul, voire la confusion, des fonctions *administratives* et réglementaires d'une part, *commerciales*, d'autre part, de la R.T.T. interdit une certaine clarté du débat et la définition d'une politique à long terme des télécommunications en Belgique.

Des propositions

1. Il apparaît utile de *distinguer clairement les rôles administratifs et d'entreprise* que joue la R.T.T., son activité de régulation et son activité d'exploitant. Aux services administratifs, revient le rôle de définir une politique des télécommunications, les diverses normes et règlements applicables aux éléments de la télécommunication. La création d'une administration des télécommunications placée sous la responsabilité directe d'un ministre des télécommunications serait en ce sens à envisager. Quant aux services commerciaux, leur serait confié le soin d'exploiter, seul ou conjointement, dans l'intérêt général et dans le respect des décisions prises par l'administration, un ou l'ensemble des réseaux de télécommunication.

2. Sont en toute hypothèse à réaffirmer certaines *lois du service public* et à rappeler le *principe de spécialité* qui limite l'activité du service public.

3. Quelques définitions permettraient de *mieux cerner les domaines respectifs de l'intervention du public et du privé* ;

Les définitions de la notion du réseau et d'appareils de télécommunication des utilisateurs ont déjà été évoquées.

— Par réseau, on entend tout réseau permettant la transmission jusqu'aux lieux occupés par les utilisateurs de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature par fil optique radio, électricité optique ou autres systèmes électromagnétique.

— Par appareil de télécommunication des utilisateurs, on entend tout appareil situé sur le territoire national connecté mais non compris dans un réseau de télécommunication et construit et/ou adapté pour servir à l'émission ou à la réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute

te nature qui sont transmis par ce réseau de télécommunication.

On y ajoutera, les notions relatives aux *services de télécommunication*, y distinguant à la suite de l'exemple américain, les services de télécommunication *de base* et ceux à *valeur ajoutée*.

— Par service de télécommunication de base, on entend, tout service consistant seulement dans la transmission par un réseau de télécommunication de signes, signaux, écrits, images, sons ou renseignements de toute nature sans modification ni de la forme ni du contenu de l'information transmise.

— Par service de télécommunication à valeur ajoutée, on entend tout service usant d'un réseau de télécommunication, y compris les services de radiodiffusion visés au chapitre II à l'exception des services de télécommunication de base et des prestations accessibles du réseau.

4. L'intervention *réglementaire* du public peut concevoir de façon générale, pour l'ensemble des éléments et ce sous des formes diverses : licences données pour l'exploitation de certains réseaux, normalisation des appareils de télécommunication des utilisateurs, en vue d'assurer notamment leur compatibilité, perception de redevances et réglementations relatives aux services de télécommunication à valeur ajoutée (124). Par contre, une *exploitation directe et monopolistique* par une entreprise publique ne se justifie sans doute pas à propos de chaque élément.

On peut la concevoir pour une forme de réseau et sur les services de télécommunication de base. La notion de service public, l'intérêt général, ne justifie pas nécessairement l'extension de ce monopole aux appareils de télécommunication sophistiqués des utilisateurs professionnels, ni aux services de télécommunication à valeur ajoutée.

En ce qui concerne les nouveaux services ; il est certain que «le droit des télécommunications nécessitera des adaptations non pas seulement sous l'impact des mouvements tendant à une moins forte réglementation, mais aussi parce que les services télématiques ont des exigences propres vis-à-vis desquelles le droit existant peut paraître soit insuffisant, soit inadapté». Ainsi, même sans prendre parti sur l'étendue du service public, on doit de toute façon admettre que «les obligations incombant au prestataire à valeur ajoutée, qui sont liées non au transport mais au traitement de l'information, doivent pouvoir être distinguées de celles du transporteur, de même que les responsabilités qui sont celles de l'un et de l'autre (125).

5. «Le développement et la multiplication des services deviennent aujourd'hui l'enjeu central pour

¹²⁴ Celle-ci peut avoir divers objectifs : protection des consommateurs, protection de la vie privée, normalisation administrative, maintien de la concurrence, etc...

¹²⁵ M. DANDELLOT, art. cité, 35.

l'avenir des télécommunications. Une telle éclosion impose un accroissement des capacités des réseaux publics existants, un élargissement des possibilités d'exploitation des autres réseaux — tels ceux qui servent aujourd'hui de support à la télédistribution — et une définition précise des modalités de coopération entre ces deux types de réseaux.

Dans cette perspective, on comprend que le débat sur la privatisation des télécommunication, qui a pris une certaine ampleur en Belgique et dans de nombreux pays européens, n'apparaisse pas vraiment essentiel. Comme le montre bien l'exemple anglais, la privatisation ne s'accompagne pas nécessairement d'une déréglementation. Le problème n'est peut-être pas tant de privatiser ou non certains secteurs des télécommunications, mais avant tout de définir, en fonction des spécificités du cadre belge, une *politique des communications* globale et cohérente. En se réfé-

rant à l'exemple de la loi française sur la communication audio-visuelle, une telle politique aurait à envisager de façon systématique «la mise à disposition du public, par voie hertzienne ou par câble, d'écrits, de sons, d'images, de documents ou de messages de toute nature» (Article 1 de la loi française)(126).

6. Cette politique soit se structurer autour des éléments qui concourent à la télécommunication : l'élément fixe et d'infrastructure, le réseau ; l'élément d'interface, les terminaux, et enfin, l'élément, objet de la télécommunication, l'information.

7. A propos du réseau, le passage prochain à un réseau numérique à intégration de services nécessite des investissements considérables que le secteur public peut difficilement prendre à sa seule charge. Les

télédistributeurs doivent pouvoir l'y aider et ouvrir leur réseau à la réalisation de services interactifs. Les questions de compatibilité des réseaux.

8. Une réglementation plus souple des terminaux peut se concevoir par la mise sur pied d'un *organe de normalisation* et de *standardisation des moyens de connexion*. Il importe que ces normes soient largement publiées et que les méthodes de vérification de la conformité des appareils aux normes soient assouplies(127).

9. Enfin, l'objet même de la communication, les services d'information et de traitement de l'information déborde largement le cadre de l'information radio- ou télédiffusée. Là également, le principe de la liberté doit être affirmé même si certains tempéraments sont nécessaires (protection de la confidentialité des informations transmises, protection du public contre certaines formes nouvelles de consommation (télésopping, paix des ondes). Ces règles du jeu doivent être déterminées d'autorité non pas pour restreindre l'initiative des praticiens mais justement pour en permettre l'essor.

Ainsi, se justifie, si besoin en état encore, la création d'un *Bureau National des Télécommunications*, organe administratif pleinement distingué de l'actuelle entreprise publique.

¹²⁶ Cette dernière conclusion reprend la conclusion finale du dossier du C.R.I.S.P. «Télématique» rédigé par Fr. Pichault en collaboration avec B. de Crombrughe, sous la direction de Y. Pouillet (Décembre 1985).

¹²⁷ A ce sujet, les travaux de C. MONVILLE, «La normalisation technique en matière de télécommunication», Rapport FAST, à paraître.